

LA DEFINICIÓN IMPLÍCITA DEL CONCEPTO DE MINORÍA NACIONAL EN EL DERECHO INTERNACIONAL

THE IMPLICIT DEFINITION OF NATIONAL MINORITY CONCEPT IN INTERNATIONAL LAW

ELOÍSA GONZÁLEZ HIDALGO*
Hegoa-Universidad País Vasco

EDUARDO J. RUIZ VIEYTEZ**
*Instituto Derechos Humanos Pedro Arrupe
Universidad de Deusto*

Fecha de recepción: 8-12-11
Fecha de aceptación: 13-2-12

Resumen: *Desde los inicios del siglo XX la comunidad internacional ha intentado definir el concepto de minoría nacional en el Derecho Internacional, sin que hasta el momento haya sido posible alcanzar un consenso al respecto. Sin embargo, desde la creación de la Sociedad de Naciones hasta nuestros días se han delimitado una serie de elementos definitorios, que en las últimas décadas han sido consolidados por organismos internacionales, especialmente en el ámbito europeo. Entre ellos se incluyen, por un lado, elementos objetivos como la inferioridad numérica, la diferenciación cultural, étnica, religiosa o lingüística, la nacionalidad jurídica o ciudadanía del Estado de residencia y la temporalidad de la presencia en el territorio del Estado. Por otro lado, elementos subjetivos como la conciencia o identidad colectivas, y el deseo expresado por el grupo de preservar sus características específicas.*

* Doctora por el programa de Derechos Fundamentales de la Universidad Carlos III de Madrid

** Director del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto e investigador del Proyecto Consolider-Ingenio 2010 “El tiempo de los derechos” (CSD2008-00007).

Abstract: *Since the beginning of the twentieth century, the international community has tried to define the concept of national minority in international law, although no consensus has been reached so far. However, from the creation of the League of Nations till our days a series of distinctive elements of the definition of minorities have been designed. These elements have been consolidated in recent decades by some international institutions, especially in the European region. The definitional elements are, on the one hand, objective aspects, such as numerical inferiority, cultural, ethnic, religious or linguistic differentiation, legal nationality or citizenship of the State of residence, and temporality of the presence in the territory of the State. On the other hand, subjective elements, like awareness of the specific identity of the individual that shares ethnic, linguistic and cultural characteristics with other individuals or the collective desire expressed by the group to preserve their specific characteristics.*

Palabras clave: minorías, minorías nacionales, Naciones Unidas, Consejo de Europa, definiciones

Keywords: minorities, national minorities, United Nations, Council of Europe, definitions

1. INTRODUCCIÓN

La actual comunidad internacional reconoce la conformación multinacional y multicultural de muchos Estados, lo que equivale a decir que acepta la existencia de más de un grupo étnico o cultural en el interior de su territorio. Algunos autores se refieren a estos grupos como minorías nacionales, étnicas, religiosas o lingüísticas, pueblos, grupos minoritarios, o naciones minoritarias¹. Aunque por lo general se carece de una definición técnica de estos términos, estas colectividades se distinguen, en primer lugar, por sus rasgos étnicos, religiosos y lingüísticos, respecto de los del resto de la mayoría de la población del Estado. Asimismo, constituyen grupos numérica-

¹ En la mayoría de los Estados existe más de un grupo o nación cultural, entendiendo dicho concepto como una comunidad histórica más o menos completa institucionalmente, que comparte una lengua o una cultura. En este sentido sociológico, la idea de nación está estrechamente vinculada a la de pueblo o cultura. El Estado en el que coexisten varias naciones es considerado un Estado multinacional. W. KYMLICKA, *Ciudadanía Multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorías*, trad. C. Castells, Paidós, Barcelona, 1995, p. 26. S. HARTY y M. MURPHY, *Por una Ciudadanía Multinacional*, trad. de R. García Pérez, 451 Editores, España, 2008, p. 35.

mente minoritarios en el seno del mismo Estado², del que sus miembros son ciudadanos, y en no pocas ocasiones se enfrentan a situaciones de vulnerabilidad, particularmente en el ámbito de la participación política. A raíz de ello, estos grupos requieren de la protección del Estado mediante acciones positivas³ o a través del reconocimiento de derechos específicos, tales como el derecho al uso de la lengua en su relación con la administración pública o el derecho a la gestión autónoma de sus asuntos culturales y educativos.

De igual manera, existen otros grupos en el interior de cada Estado integrados por sujetos cuyas características de género, edad u orientación sexual hacen que sean vulnerables con respecto a la mayoría de la población. La vulnerabilidad de estos grupos y, en algunos casos, su tamaño reducido,⁴ provocan que en ocasiones se les denomine también minorías o subculturas minoritarias⁵. A di-

² En algunos Estados de América Latina los pueblos indígenas no son un grupo pequeño numéricamente hablando. Así por ejemplo, de acuerdo con los censos de 1992, la población indígena en Bolivia ascendía al 59% de la población total. A. PEYSER y J. CHAKIEL, "La identificación de poblaciones indígenas en los censos de América Latina", en VV. AA., *América Latina: aspectos conceptuales de los censos del 2000*, CEPAL/ CELADE, Santiago de Chile, p. 361. Esto no obstante, cada uno de los pueblos indígenas que conforman esa mayoría constituye un grupo minoritario, sin que podamos agrupar a todos ellos en una única entidad mayoritaria, dada su heterogeneidad tanto objetiva como subjetiva.

³ No hay un acuerdo en la doctrina sobre el contenido de la expresión "acciones positivas". Sin embargo, el Comité para la igualdad entre hombres y mujeres del Consejo de Europa define dicho concepto de la siguiente manera: "*Estrategia destinada a establecer oportunidades por medio de medidas que permitan contrarrestar o corregir aquellas discriminaciones que son el resultado de prácticas o sistemas sociales*". De igual manera, las acciones positivas tienen diferente terminología. Por ejemplo, en Estados Unidos se tienden a denominar "acciones afirmativas". A. KEMELMAJER DE CARLUCCI, "Las acciones positivas", *Jueces para la Democracia*, núm. 71, julio 2001, pp. 48-69.

⁴ "(...) lo que tienen en común los grupos que se han mencionado es únicamente que ocupan una posición de desventaja, y sólo en la medida en que ocupan dicha posición constituyen una minoría; ya sea de desventaja jurídica o institucional, ya desventaja económica o social". L. PRIETO SANCHÍS, *Tolerancia y Minorías. Problemas Jurídicos y Políticos de las minorías en Europa*, Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 1996, p. 39, cita tomada por el autor del artículo escrito por P. COMANDUCCI, "Diritti umani e minoranze: un approccio analitico e neo-illuminista", *Ragion Pratica*, núm. 2, pp. 32-54. Véase también OSCE, *Bulletin*, Winter, vol. 2, núm.1, 1994, p. 43.

⁵ Kymlicka menciona el término subcultura para aludir a "una cultura" que se refiere a la costumbre o al estilo de vida propia de un grupo sin hacer referencia a cuestiones étnicas. Ejemplo de ello es la cultura homosexual. W. KYMLICKA, *Ciudadanía Multicultural*, cit. p. 35. Véase también J. LUCAS de, *Derechos de las minorías en una sociedad multicultural*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1999. B. PAREKH, *Repensando el multiculturalismo. Diversidad cultural y teoría política*, trad. de S. Chaparro, Istmo, Madrid, 2005, pp. 16-17.

ferencia del supuesto previsto en el párrafo anterior, esta segunda categoría de grupos minoritarios únicamente requiere de la adopción por parte del Estado de medidas especiales de protección o acciones positivas para el pleno disfrute de sus derechos y libertades fundamentales de sus miembros, pero no de acomodados en clave de autogobierno.

La utilización del término minoría para referirse a los dos tipos de realidades previstas en los párrafos anteriores genera cierta confusión en el momento de abordar un estudio sobre su problemática jurídica. Si bien la situación de los dos tipos de grupos es asimétrica en sus relaciones de poder frente a la mayoría de la población, el análisis de su encaje jurídico-político y la satisfacción de sus necesidades deberán realizarse a partir de perspectivas diferentes. No nos oponemos a la denominación de minoría o subculturas minoritarias al segundo tipo de grupo, pero por razones de operatividad y, hasta cierto punto, de tradición jurídica, los descartamos de entrada en el presente estudio.

El objetivo de este artículo es identificar una definición del concepto de minoría nacional a partir del análisis de los elementos objetivos y subjetivos que se emplean en la práctica europea actual para identificar a un grupo dentro de tal categoría. Esta definición implícita podría así venir a cubrir un vacío del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en la medida en que está ampliamente reconocido que los derechos de las minorías y sus miembros son parte integral de los derechos humanos⁶. Es por ello por lo que resulta necesario acotar una definición que pueda resultar operativa en el ámbito internacional o, al menos, en el espacio regional europeo. Los elementos definitorios sobre los que trabajaremos se han venido delimitando tanto en la doctrina como en la práctica estatal y de determinados órganos de control, especialmente en el espacio institucional europeo. Sin embargo, puesto que existen otros conceptos aparentemente fronterizos en el Derecho Internacional, antes de abordar la definición del concepto de minoría nacional se requiere establecer una aproximación a las nociones jurídico-internacionales de pueblo indígena y de pueblo, a fin de delimitar mejor nuestro objeto de estudio. En efecto, a partir del reconocimiento de la comunidad internacional de la composición multinacional de los Estados, y de la aceptación del derecho a la cultura de las personas pertenecientes a las minorías

⁶ Artículo 1 del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, de 1995.

nacionales⁷, el Derecho Internacional ha distinguido tres categorías de grupos, a saber, “pueblo indígena”, “pueblo” y “minorías nacionales o étnicas, lingüísticas y religiosas”.

Desde la Conferencia de París de 1919⁸, la comunidad internacional ha intentado en varias ocasiones precisar el significado de pueblo y de minoría nacional sin que hasta el momento haya sido posible alcanzar un consenso al respecto⁹. Por el contrario, aunque no hay una aceptación universal de la definición de pueblo indígena, ésta la encontramos en el Convenio 169 *sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Estados Independientes* de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT), cuyo artículo 1 se refiere al concepto de la siguiente manera:

“a) Pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, económicas y culturales les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial.

b) Pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitan en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”.

⁷ CONFERENCIA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA, *Declaración sobre la raza y los prejuicios raciales*, París, 27 de noviembre de 1978. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Estados Independientes*, artículo 8.2, junio de 1989. NACIONES UNIDAS, Asamblea General, Resolución 47/135 *Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas*, artículo 1, 18 de diciembre de 1992.

⁸ Entre 1919 y 1945 se identificaron cinco diferentes usos del término pueblo. Uno de ellos se refería a la parte de la población de un Estado que convivía bajo las normas de otro pueblo. El segundo significado fue el que se aplicó a un conjunto de individuos considerados una minoría asentados en varios Estados sin un Estado de referencia. El siguiente, un grupo que siendo minoría en un Estado tenía una vinculación importante con la población mayoritaria de otro Estado vecino. El cuarto uso se asignó a un grupo de individuos disperso en diferentes Estados. Por último, se denominó pueblo a un colectivo que era mayoría en un territorio bajo dominación extranjera. H. HANNUM, *Autonomy, Sovereignty and Self-determination: The Accommodation of Conflict Rights*, University of Pennsylvania Press, Filadelfia, 1990, p. 35.

⁹ T. D. MUSGRAVE, *Self-Determination and National Minorities*, Clarendon Press, Oxford, 1997, p. 167.

Por su parte, el concepto de “pueblo” tiene múltiples significados. En el ámbito internacional se utiliza normalmente este término para designar a todos los habitantes de un territorio determinado jurídicamente, independientemente de sus rasgos étnicos y culturales. Así, en el Derecho Internacional se emplea el término “pueblo” para referirse a la población de un Estado y para denominar a los habitantes de un territorio no autónomo, es decir, los pueblos colonizados¹⁰.

Contrariamente, la noción de “minoría nacional” no está definida en ningún instrumento internacional de carácter universal. No obstante, a los derechos de las minorías se refiere el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante PIDCP) de 1966, el artículo 30 del Convenio de los Derechos del Niño de 1989 y la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas de 1992. Del mismo modo, en el ámbito regional europeo contamos con dos instrumentos jurídicos elaborados en el ámbito del Consejo de Europa: el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales (en adelante CPMN) de 1995, en vigor desde 1998, y la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias (en adelante CELRM) de 1992, vigente desde 1998, aunque éste último no es en rigor un tratado que proteja de manera directa a las minorías nacionales, sino a uno de sus elementos identificativos fundamentales, como son las lenguas minoritarias.

2. LOS ELEMENTOS DEFINITORIOS DE LAS MINORÍAS NACIONALES

La falta de consenso en la comunidad internacional ha impedido hasta hoy establecer en el ordenamiento internacional un concepto jurídico de minoría nacional. Los Estados se han mostrado cautelosos a la hora de proporcionar una definición en los instrumentos internacionales que de una manera u otra aluden a su protección.

En algunos convenios o declaraciones internacionales se emplea el término minoría nacional o étnica, religiosa y lingüística, sin que se defina cada

¹⁰ G. PENTASSUGLIA, *Minorities in international Law. An introductory study*, Council of Europe Publishing, Alemania, 2002, p. 163. M. N. SHAW, “The definition of minorities in international law”, en Y. DINSTEIN (ed.), *The protection of Minorities and Human Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, Países Bajos, 1992, pp. 1-31. B. ARP, *Las minorías nacionales y su protección en Europa*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008, p. 128.

uno de los vocablos. Valgan los ejemplos del PIDCP de 1966 o de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas de 1992. Por su parte, en el CMPMN se emplea solamente el término minoría nacional, pero tampoco se encuentra una definición expresa del mismo.

En la doctrina jurídica, mientras unos autores consideran que los documentos de Naciones Unidas equiparan los conceptos “minoría nacional” y “minoría étnica”¹¹, otros autores sostienen que la conjunción “o” que habitualmente separa ambos calificativos abarca también a las minorías religiosas y lingüísticas¹², sin que hasta el momento haya consenso al respecto.

En el ámbito europeo, si bien existen documentos no vinculantes que han propuesto una definición sobre minoría nacional, tampoco se ha llegado a un acuerdo para establecer una definición jurídicamente aceptada por los Estados. Aún así, aquellas definiciones han ayudado a identificar a un grupo como minoría nacional bajo ciertos criterios, constituyendo así una prueba de la existencia de los elementos objetivos y subjetivos que encierran dicha noción¹³. Según Arp, en el ámbito del Consejo de Europa se observan dos tendencias en el tratamiento jurídico de las minorías nacionales. La primera se refiere a la búsqueda de una definición jurídica que pueda ser establecida dentro de un convenio. La segunda consiste en determinar sólo criterios generales que ayuden a la identificación de esos grupos¹⁴. Los Estados

¹¹ F. MARIÑO MENÉNDEZ, “Desarrollos recientes en la protección internacional de los derechos de las minorías y de sus miembros”, en L. PRIETO SANCHÍS, (coord.), *Tolerancia y minorías. Problemas jurídicos de las minorías en Europa*, cit., p. 77. Capotorti sostiene que el término nacional se incluye en el vocablo de étnico. F. CAPORTOTI, *Estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas*, Naciones Unidas, Nueva York, 1991, p. 101. Los textos de Naciones Unidas recurren al término minoría nacional o étnica, religiosa y lingüística en los que *nacional* o *étnica* se refiere al origen étnico de un grupo minoritario que reside en un Estado, pero paralelamente comparte el origen étnico con la población mayoritaria de otro Estado diferente al de residencia. A. EIDE, *Segundo informe sobre la marcha de los trabajos*, Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, 44º período de sesiones, E/CN.4/Sub.2/1992/37, julio de 1992, p. 23, párrafos 100- 101.

¹² N. LERNER, “Las Naciones Unidas y la minorías: a propósito de la Declaración de la Asamblea General de 18 de diciembre de 1992”, *Revista Española de Derecho Internacional*, núm. 2, 1993, p. 274.

¹³ B. ARP, *Las minorías nacionales y su protección en Europa*, cit., p. 60.

¹⁴ *Ídem*, p. 68.

europeos parecen haberse decantado mayoritariamente por esta segunda opción.

En el ámbito del Consejo de Europa se han presentado varias propuestas de definición. La primera de ellas, elaborada en el *Committee on Legal Affairs and Human Rights*, señalaba que una minoría nacional comprendía a grupos separados o distintos, bien definidos y establecidos desde hace tiempo en el territorio de un Estado¹⁵.

El segundo documento es la Propuesta para la Convención Europea para la Protección de las Minorías, del 8 de febrero de 1991, elaborada por la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (conocida como Comisión Venecia), que en su artículo 2 indicó:

*"1. For the purposes of this Convention, the term 'minority' shall mean a group which is smaller in number than the rest of the population of a State, whose members, who are nationals of that State, have ethnical, religious or linguistic features different from those of the rest of the population, an are guided by the will to safeguard their culture, traditions, religion or language. 2. Any group with the terms of this definition shall be treated as an ethnic, religious or linguistic. 3. To belong to a national minority shall be matter of individual choice and no disadvantage may arise from the exercise of such choice"*¹⁶.

Esta Propuesta daría lugar posteriormente al CMPMN, y en cuyo texto, como sabemos, no se incluyó definición alguna de minoría nacional.

Un tercer documento relevante es la Recomendación 1177 de la Asamblea Parlamentaria en 1992. En ésta, aunque no se emplea la palabra 'nacional', se señala que en los Estados democráticos existe un tipo de ciudadanos que comparten ciertas características que deben ser garantizadas:

"4. With in this common citizenship, however, citizens who share specific characteristics (cultural, linguistic, religious, etc.) with others may wish to be granted and guaranteed the possibility of expressing them.

*5. It is these groups sharing such specific features within a state that the international community has called "minorities", since the first world war, without that term denoting any inferiority whatever in this or that field".*¹⁷

¹⁵ PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE, *Report on the rights of national minorities*, Doc. 1299, 26 abril 1961, p. 7.

¹⁶ EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW, *Proposal for a European Convention for the Protection of Minorities*, Doc. CDL (91), 7 febrero 1991.

¹⁷ PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE, *Recommendation 1177 On the Right of minorities*, 5 febrero 1992.

Por último, la Resolución 1201 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa de 1993, incluyó la siguiente definición de minoría nacional en la propuesta del Protocolo Adicional de la Convención Europea de Derechos Humanos:

“For the purposes of this Convention, the expression “national minority” refers to a group of persons in a state who:

*a. reside on the territory of that state and are citizens thereof; b. maintain longstanding, firm and lasting ties with that state; c. display distinctive ethnic, cultural, religious or linguistic characteristics; d. are sufficiently representative, although smaller in number than the rest of the population of that state or of a region of that state; e. are motivated by a concern to preserve together that which constitutes their common identity, including their culture, their traditions, their religion or their language”.*¹⁸

Si bien la definición de la Resolución 1201 de la Asamblea Parlamentaria carece de carácter vinculante, ha orientado a otras instituciones europeas en el establecimiento de criterios de identificación y diferenciación de grupos. Del mismo modo, el CMPMN proporciona algunos elementos que pueden ayudar a esclarecer la noción de minoría nacional¹⁹.

En el caso de la OSCE, aunque esta institución no ha centrado su atención en la elaboración de una definición sobre minoría nacional, en 1993 el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales (en adelante ACMN) señaló en el discurso inaugural de su mandato que para el desarrollo de su labor no era necesaria una definición sino una idea que aludiese a un grupo con una identidad propia, grupo que se distingue del resto de la población y que desea mantener y consolidar su identidad conservando el vínculo tradicional con el Estado de asentamiento²⁰.

¹⁸ PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE, *Recommendation 1201 on an additional protocol on the rights of national minorities to the European Convention on Human Rights*, 1 febrero 1993.

¹⁹ A. VERSTICHEL, “Elaborating a Catalogue of Best Practices of effective participation of National Minorities: Review of the Opinions of the Advisory Committee regarding article 15 of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities”, *European Yearbook of Minority Issues*, vol. 2, 2002/3, pp. 169-170. Algunos autores opinan que a partir de los artículos 5 y 16 del CMPMN se pueden sustraer algunos elementos para definir el significado de minoría nacional debido a que se mencionan algunas características de sus miembros. X. DEOP MADINABEITIA, *La Protección de las Minorías Nacionales en el Consejo de Europa*, Instituto Vasco, Bilbao, 2000, pp. 52 y 55.

²⁰ M. VAN DER STOEL, “Minorities, Human Rights and the International Community”, documento presentado en Estrasburgo el 7 Julio 1995.

Por su parte, en 2005 el Parlamento Europeo de la Unión Europea recalcó la inexistencia de un estándar de derechos de las minorías en la política de la Unión, así como la confusión sobre el significado de “*un miembro de una minoría*”. Ante este panorama, el Parlamento consideró la alternativa de tomar como base la definición elaborada en la Resolución 1201 de 1993²¹.

En los textos de los organismos europeos se recurre a la expresión minoría nacional para referirse a grupos cuyas características étnicas, lingüísticas y religiosas les hacen diferentes al resto de la población y que, anteriormente a la formación de los Estados modernos, estaban asentados en un territorio propio que fue anexo o incorporado a un Estado. Estos grupos fueron actores activos en el proceso por medio del cual los principados, reinos o imperios se transformaron en Estados modernos, en cuyo territorio quedaron establecidos grupos al no poder construir su propio Estado. En otros casos, estos grupos acabaron ubicados en el lado externo de la frontera internacional, separados del resto de su grupo étnico-cultural de referencia²².

Nuestra propuesta sobre la definición implícita de minoría nacional que subyace a la práctica europea actual se elabora a partir tanto de elementos objetivos como subjetivos. Entre los primeros se incluye el tamaño minorita-

²¹ O. SCHUTTER de, “European Union Legislation and the norms of the Framework Convention for the Protection of National Minorities”, *Committee of Experts on issues relating to the protection of national minorities*, Strasbourg, October, 2006. En los documentos europeos el término minoría nacional incluye a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas. G. PENTASSUGLIA, *Minorities in international Law. An introductory study*, cit., p. 63.

²² W. KYMLICKA, “National Cultural Autonomy and International Minority Rights Norms”, en D. J. SMITH y K. CORDELL, *Cultural Autonomy in Contemporary Europe*, Routledge, Londres, 2008, p. 48. En el área doctrinal existen varias definiciones sobre el término minoría nacional. Por ejemplo, para Pentassuglia las minorías se refieren a un grupo históricamente asentado en un territorio determinado de un Estado, quienes cuentan con características étnico-culturales diferentes al resto de la población, además de poseer vínculos sociales y políticos con el Estado manifestados a través de la ciudadanía. G. PENTASSUGLIA, *Minorities in international Law. An introductory study*, cit., pp. 58-59. Por su parte, De Lucas insiste en que el concepto de minoría nacional es un criterio convencional y para él es preferible mantener las tres categorías de minoría étnica, religiosa y lingüística, reservando el uso de minoría nacional para un supuesto muy específico. Según este autor, el término minoría nacional se remite más a la noción de extranjería debido a que se refiere a grupos que, por motivos de nacionalidad, deben lealtad a un Estado distinto en el cual residen. J. LUCAS de, “Algunos problemas del Estatuto jurídico de las minorías. Especial atención a la situación en Europa”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 15, Mayo-Agosto, 1993. pp. 101 y 106.

rio del grupo en relación con el conjunto de la población del Estado, las características étnica y culturalmente diferentes al resto de la mayoría de la población, la nacionalidad y la presencia por un tiempo prolongado en un territorio específico dentro de un Estado. Por elemento subjetivo se entenderá la conciencia o identidad y la voluntad colectiva de supervivencia y desarrollo. Estos criterios o elementos definitorios derivan, como antes señalábamos, tanto de la doctrina como de la práctica política y de la documentación de los organismos internacionales relacionados con la protección de las minorías nacionales.

2.1. Los elementos objetivos

Por lo que respecta a los elementos objetivos, algunos autores incluyen entre los mismos el criterio de la posición no dominante del grupo minoritario. Sin embargo, no consideramos este elemento como definitorio sobre la base de que en el contexto europeo las estructuras políticas democráticas garantizan la participación de las personas pertenecientes a minorías nacionales²³, impidiendo, siquiera formalmente, la posición dominante de las minorías frente a las mayorías. Por ello, el criterio de la “posición no dominante” no es un elemento del que pueda decirse hoy en día que forme parte de la noción de minoría nacional en sistemas con una mínima base democrática²⁴.

En el ámbito de las Naciones Unidas han destacado históricamente dos propuestas de definición del concepto de minoría, que puede considerarse hoy clásicas. Por un lado, la de Francesco Capotorti, relator especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, que en 1977 elaboró la siguiente definición:

²³ E. J. RUIZ VIEYTEZ, “Derechos humanos y minorías nacionales en el siglo XX”, *Derechos y Libertades*, núm. 23, 2010, p. 35; E. J. RUIZ VIEYTEZ, “Minorías Europeas y Estado de Derecho”, en I. GARCÍA RODRÍGUEZ (ed.) *Las Minorías de una sociedad democrática y pluricultural*, Universidad de Alcalá, España, 2001, p. 58.

²⁴ Tanto Capotorti como Deschênes agregan en sus definiciones el criterio de la “posición no dominante”. Este criterio tenía la intención de evitar que una minoría con poder político y económico se viese beneficiada de los derechos establecidos para la protección de las minorías nacionales. El origen de este criterio debe buscarse en el conflicto entre Naciones Unidas y el régimen racista de Sudáfrica. A. LIEBICH, *Les minorités nationales en Europe Centrale et Orientale*, Institut Européen de l’Université de Genève, Ginebra, 1997, p. 17. L. PRIETO SANCHÍS, “Minorías, respeto a la diferencia e igualdad sustancial”, *DOXA*, núm. 15-16, 1994, p. 368. NACIONES UNIDAS, Subcomisión de las Naciones Unidas de Promoción y Protección de Derechos Humanos. E/CN.4/Sub.2/1985/SR.13, p. 8, párrafo 42.

“Un grupo numéricamente inferior al resto de la población de un Estado, en una posición no dominante, cuyos miembros, súbditos del Estado, poseen desde el punto de vista étnico, religioso o lingüístico unas características diferentes de las del resto de la población y hace saber, implícitamente, un sentido de solidaridad, para preservar su cultura, tradiciones, religión y lenguaje”²⁵.

Por otro lado, en 1985 J. Deschênes, como relator de la Comisión de Derechos Humanos, proporcionó una nueva definición:

“Un grupo de ciudadanos de un Estado, constituyendo numéricamente una minoría y en una posición no dominante en ese Estado, dotados de características étnicas, religiosas, o lingüísticas diferentes a las de la mayoría de la población, teniendo un sentimiento de solidaridad, motivado, implícitamente, por un deseo colectivo de sobrevivencia y que tiende a la igualdad de hecho y de derecho con la mayoría”²⁶.

Varios elementos de base objetiva u objetivable derivan de estas definiciones clásicas, de otras definiciones adoptadas en ámbitos internos o de otros ensayos doctrinales de definición del concepto de minoría nacional.

a) *La inferioridad numérica*

Las definiciones sobre minoría nacional propuestas por Capotorti y por Deschênes señalan la inferioridad numérica del grupo como criterio definitorio, si bien ninguna de las dos alude a posibles criterios numéricos mínimos. En otros instrumentos internacionales, como el CMPMN del Consejo de Europa, se incluyen en algunos artículos expresiones del tipo “números sustanciales”, pero sin que ello constituya un criterio definitorio de la condición de minoría, sino más bien del ejercicio efectivo de determinados derechos de aquéllas.

De acuerdo con Packer, el número de personas pertenecientes a una minoría nacional es una cuestión relevante. En primer lugar, para establecer la existencia de un grupo. En segundo lugar, para especificar los titulares exactos de los derechos establecidos²⁷. Y en tercer lugar, para determinar los mecanismos indicados que protegerán sus derechos²⁸.

²⁵ F. CAPOTORTI, *Estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas*, cit., p. 101, párrafo 568.

²⁶ NACIONES UNIDAS, Subcomisión de las Naciones Unidas de Promoción y Protección de Derechos Humanos. E/CN.4/Sub.2/1985/31, párrafo 181.

²⁷ J. PACKER, “Problems in Defining Minorities”, en D. FOTRELL (ed.), *Minority and Group Rights in the New Millennium*, Nijhoff, La Haya, 1999, p. 260.

²⁸ B. ARP, *Las minorías nacionales y su protección en Europa*, cit., p. 188.

En este mismo sentido, Gilbert insiste en que si bien el grupo minoritario puede ser numéricamente pequeño, éste debe estar conformado por un número mínimo de personas para que el Estado reconozca esa colectividad y justifique así sus esfuerzos para promoverla y protegerla²⁹. Otros autores consideran que el criterio numérico ha dejado de ser relevante para los Estados porque lo que es importante para éstos es que “todos los individuos puedan desarrollar con plena igualdad y eficacia sus características nacionales autóctonas”³⁰.

Sin embargo, en la práctica del Comité Consultivo (en adelante CC), órgano de control del CMPM, se ha optado en ocasiones por aludir a porcentajes mínimos para el ejercicio de algunos derechos o el acceso a algunas facultades. De esta manera el CC ha minimizado la vaguedad que encierra la expresión “número sustancial” y, al mismo tiempo, ha estrechado el margen de decisión de los Estados al respecto³¹. Por ejemplo, en los casos de Estonia y Croacia el CC consideró desproporcionada la barrera mínima del 50% de la población requerida a nivel local para que los miembros de minorías pudieran beneficiarse del derecho a la protección de la lengua de acuerdo con el artículo 10 del CMPMN³². Por el contrario, en el caso de Rumania, el CC aceptó el requerimiento de un 20% de la población local para el ejercicio del mismo derecho³³.

²⁹ G. GILBERT, “The Legal Protection Accorded to Minority Groups in Europe”, *Netherlands Year Book of International Law*, vol. XXIII, 1992, pp. 72-73. G. GILBERT, “The Council of Europe and Minority Rights”, *Human Rights Quarterly*, vol. 18, núm. 1, 1996, p. 167. A. LIEBICH, “Ethnic Minorities and Long-Term Implications of EU Enlargement”, *European Working Paper RSC*, núm. 49, 1998, p. 1.

³⁰ B. ARP, *Las minorías nacionales y su protección en Europa*, cit., p. 187.

³¹ Algunos Estados determinaban si un grupo era numéricamente significativo para implementar medidas positivas a su favor. Por ejemplo, el gobierno de Túnez negó la existencia de minorías religiosas en su territorio debido a que la población no musulmana no excedía de las cinco mil personas. NACIONES UNIDAS, Comité de Derechos Humanos, *Cuartos informes periódicos que los Estados partes debían presentar: Tunisia*. CCPR/C/52/Add.5.

³² FRAMEWORK CONVENTION’S ADVISORY COMMITTEE, *Opinion on Estonia*, 14 Septiembre 2001, párrafo. 40. Véase también *Opinion on Croatia*, 14 de septiembre de 2001, párrafo 44.

³³ FRAMEWORK CONVENTION’S ADVISORY COMMITTEE, *Opinion on Romania*, 6 abril 2001, párrafo 49; Véase también R. HOFMANN, “Protecting the Rights of National Minorities in Europe. First Experiences with the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities”, *German Yearbook of International Law*, núm. 44, 2001, pp. 237-239, 261-262.

b) *La diferenciación cultural, étnica, religiosa o lingüística*

Los términos cultura, religión y lengua encierran un alto grado de complejidad en su explicación y entendimiento porque cada uno de ellos incluye elementos relativos a aspectos sociológicos, psicológicos o políticos al mismo tiempo. Adicionalmente, cuando son invocados, todos ellos generan debates y se relacionan complejamente con otros conceptos igualmente difíciles de concretar como, por ejemplo, la etnia, el culto o el dialecto³⁴.

Diferenciación étnica o cultural

Tanto en la práctica normativa y política como en la doctrina se ha recurrido a los términos de raza, etnia y cultura para describir a grupos que son diferentes con respecto a la población mayoritaria de un Estado. En la época de la colonización del continente americano la clasificación y diferenciación de los diversos grupos se hacía fundamentalmente sobre la base de sus características físicas y genéticas, empleándose para ello el término de raza. Este vocablo apareció y fue usado para establecer una diferencia entre colonizados y colonizadores basada en la estructura biológica de los individuos, colocando a los primeros en una situación natural de inferioridad con respecto a los segundos³⁵. Hasta el final de la Segunda Guerra Mundial el concepto de raza o de minoría racial reflejó dicho pensamiento.

No obstante, a mediados del siglo XX la idea de raza abrió la puerta a debates en diversos campos de las ciencias sociales, como la Antropología o la Sociología, especialmente sobre su vinculación con la discriminación de pueblos e individuos sobre la base de atributos biológicos. Estas discusiones tuvieron eco en el Derecho Internacional. En 1950, en la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías se decidió que

³⁴ E. HEINZE, "The construction and Contingency of the Minority Concept", en D. FOTRELL (ed.), *Minority and Group in the New Millennium*, cit., p. 46.

³⁵ La identificación de los grupos e individuos sobre la base de la idea de raza produjo en América nuevas identidades sociales, y precisó otras como por ejemplo, español o portugués, que hasta entonces indicaban la procedencia en términos geográficos o país de origen. A medida que las relaciones sociales se iban delineando, el elemento racial proporcionó un sistema de jerarquización y estableció relaciones de poder. A. QUIJANO, *Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina*, Argentina, s.f., p. 202. K. MALIK, *The Meaning of Race: Race, History and Culture in Western Society*, New York University Press, Nueva York, 1996, p. 2

siempre que se hiciera referencia a grupos de minorías calificados según su origen étnico se reemplazara la palabra “racial” por “étnica”. Según la opinión de los miembros de la Subcomisión, el término raza no respondía a una definición científica ni describía a los grupos raciales porque éstos iban variando debido a la interrelación con otros grupos. De igual manera, se consideró que la palabra “etnia” abarcaba tanto características biológicas como culturales e históricas. Atendiendo a esto, en el contexto de las Naciones Unidas desaparecieron las alusiones a las minorías raciales, propias de la época de la Sociedad de Naciones, y fueron sustituidas por la expresión “minorías étnicas”³⁶. Es el caso, por ejemplo, del conocido artículo 27 del PIDCP, que se refiere a “Estados en los que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas (...)”.

En la actualidad, los conceptos “etnia” y “cultura” están estrechamente conectados. Ambos se refieren a la práctica de una lengua, de costumbres y de tradiciones, la profesión de una religión, la vivencia de una historia y de una forma de vida. Esta idea se refleja en la redacción del propio artículo 27 del PIDCP, así como en la jurisprudencia que ha ido emanando del mismo de la mano del Comité de Derechos Humanos (en adelante CDH) de las Naciones Unidas.

Asimismo, la doctrina ofrece una idea sobre la relación de los conceptos de “etnia” y “cultura”. Por ejemplo, Obieta Chalbaud señala que la etnia hace referencia a comunidades humanas, pueblos y naciones diferentes por la ciudadanía pero unidos por la misma cultura y la misma psicología. Desde el punto de vista sociológico, esta cultura es única y pertenece a cada pueblo, manifestándose a través del conjunto de creaciones y costumbres propias que permite a sus miembros comunicarse entre sí y desarrollarse como colectividad humana en el medio en el que les ha tocado vivir, al mismo tiempo que los distingue de los demás. Entre las creaciones se encuentran la lengua, las instituciones sociales, políticas y jurídicas que hacen posible la vida en colectividad, las

³⁶ F. CAPOTORTI, *Estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas*, Naciones Unidas, cit., pp. 36-37. Según la UNESCO raza significa: “National, religious, geographic, linguistic and cultural groups do not necessarily coincide with racial groups; and the cultural traits of such groups have no demonstrated genetic connection with racial traits. Because serious errors of this kind are habitually committed when the term race is used in popular parlance, it would be better when speaking of human races to drop the term ‘race’ altogether and speak of ethnic groups”. J. THOMAS, en VV. AA., “Statement on race”, *Four Statements on the Race Question*, UNESCO, París, 1969, p. 31.

tradiciones y recuerdos históricos que son vinculantes con el pasado del grupo, las creencias religiosas, el folklore o costumbres y, por último, la mentalidad o psicología colectiva³⁷. Según Kymlicka no existe una cultura unívoca³⁸. Para este autor cada Estado está integrado por diversos grupos de individuos que comparten formas de vida. En este sentido, tanto en el ámbito público como en el privado la cultura abarca la vida social, educativa, religiosa, recreativa y económica. Kymlicka utiliza para ello el término “cultura societal”³⁹.

En el Derecho Internacional no existe una definición de “cultura” de carácter vinculante. No obstante, de algunos instrumentos internacionales dirigidos a proteger los derechos humanos se pueden extraer ideas expresadas tanto por Obieta como por Kymlicka. Entre estos instrumentos, podemos citar el artículo 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, o el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.

Para la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (en adelante UNESCO), “cultura” significa “todo aquello que se viene heredando o transmitiendo por la sociedad cuyos elementos individuales son proporcionalmente diversos; éstos incluyen no sólo creencias, conocimiento, sentimientos o literatura, sino también el lenguaje u otros sistema de símbolos por los que este se exprese. También incluye otros elementos como métodos de educación, formas de gobierno y todas las formas de relaciones sociales. Del mismo modo, gestos, expresiones faciales y corporales se incluyen en la definición puesto que son adquiridos en gran medida por la comunidad mediante la educación”⁴⁰.

³⁷ J. A. OBIETA CHALBAUD de, *El Derecho humano de la autodeterminación de los Pueblos*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 38-39.

³⁸ En el campo de la filosofía política liberal existe una discusión sobre el significado y la importancia de la cultural para la construcción de la identidad del individuo. W. KYMLICKA, *Liberalism, community and culture*, Oxford University Press, Oxford, 1989. W. KYMLICKA, *Ciudadanía Multicultural*, cit. N. McCORMICK, “Liberalism, nationalism and the post-sovereign state”, *Political studies*, núm. 44, pp. 553-267. D. MILLER, *Sobre la nacionalidad: autodeterminación y pluralismo cultural*, trad. de Á. Rivero, Paidós, Barcelona, 1985.

³⁹ A pesar de que un Estado está constituido por diversos grupos culturalmente diferentes, existe una cultura común-dominante que incluye una lengua normativizada que se expresa en las instituciones económicas, políticas y educativas comunes. W. KYMLICKA, *Ciudadanía Multicultural*, cit., pp. 25, 112-113.

⁴⁰ M. LEIRIS, *Race and Culture*, UNESCO, París, 1951, p. 21.

Pero sin duda, ha sido mediante los comentarios generales y el análisis de los casos que se han presentado ante el CDH de las Naciones Unidas como el concepto de “cultura” en relación con las minorías se ha ido definiendo. Así, en su Comentario General número 23, el CDH señala:

“Por lo que se refiere al ejercicio de los derechos culturales protegidos por el artículo 27, el Comité observa que la cultura se manifiesta de muchas formas, inclusive un modo particular de vida relacionado con el uso de recursos terrestres, especialmente en el caso de los pueblos indígenas. Ese derecho puede incluir actividades tradicionales tales como la pesca o la caza y el derecho a vivir en reservas protegidas por la ley (...)”⁴¹.

Entre los casos decididos por el CDH que desarrollan el significado del término “cultura” en este artículo relativo a las minorías resultan particularmente relevantes los asuntos *Kitok contra Suecia*⁴², *Ominayak, Jefe de la Comunidad del Lago Lubicon contra Canadá* y *Diergaardt contra Namibia*⁴³.

Diferenciación religiosa

Los instrumentos para la protección de los derechos humanos carecen de una definición sobre el término “religión”. Sin embargo, en la mayoría de ellos la libertad religiosa o de convicción está garantizada como libertad individual de posible ejercicio colectivo.

⁴¹ De acuerdo con Capotorti, el artículo 27 del PIDCP reconoce lo siguiente: “derecho a la cultura se está refiriendo al derecho a profesar y practicar una religión determinada, a los miembros de minorías religiosas, y el derecho a emplear su propio idioma, a los miembros de minorías lingüísticas (...) si una minoría es a la vez étnica y lingüística sus miembros deben de gozar de dos categorías de derechos (...) la separación entre lengua y la cultura, y en menor grado, entre la cultura y la religión, no es rígida (...)” F. CAPOTORTI, *Estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas*, Naciones Unidas, cit., p. 60, párrafo 328.

⁴² COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Ominayak, Jefe de la Comunidad Lubicon Lake v. Canadá*, Comentario Núm. 167/1984. *Caso Kitok v. Suecia*, Comentario Núm. 197/1985, U.N. Doc A/43/40, Anexo VII.G.

⁴³ En los siguientes documentos se analiza de manera extensa el caso *Diergaardt contra Namibia*. A. MOROWA, “Minority Languages and Public Administration. A Comment on Issues Raised in *Diergaardt et al. v. Namibia*”, European Centre for Minority Issues (ECMI), Working Paper, núm. 16, October 2002. Y.J.D., PEETERS, “On the Discrimination of the Rehoboth Basters: An Indigenous People in the Republic of Namibia”, 11th Session of the Working Group on Indigenous Populations and the 45th Session of the Subcommission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities of the UN Commission on Human Rights, julio-agosto, 1993.

Desde el punto de vista de la Sociología, la religión representa un conjunto de creencias y prácticas relativas a objetos sagrados y el reconocimiento de la divinidad de un Dios o dioses en la que los individuos depositan su fe⁴⁴. Toda religión impone normas, valores y tradiciones que rigen el comportamiento de una comunidad en el ámbito individual y social, y que se reflejan en la vida cotidiana de sus creyentes. Las normas constituyen en su gran mayoría parte de la cultura, funcionando al mismo tiempo como principios orientativos del comportamiento político de las naciones⁴⁵.

De esta manera, la religión puede entenderse como el resultado de factores fuertemente enlazados con elementos de orden histórico, cultural y social, y al mismo tiempo como parte de la identidad de un individuo o de un grupo⁴⁶.

La cuestión religiosa ha sido históricamente un tema de importancia en las relaciones internacionales. Durante los siglos XVII y XIX en Europa se suscribieron diversos convenios cuya finalidad fue garantizar jurídicamente la libertad a la diferencia religiosa en determinados contextos. Por ejemplo, el Tratado de Viena de 1606 entre Hungría y Transilvania reconoció la libertad religiosa de las minorías protestantes en las regiones católicas. Del mismo modo, mediante el Tratado de Oliva de 1660, Suecia fue obligada a respetar la religión católica en la región de Livonia, territorio cedido por Polonia⁴⁷. La protección de los Estados se dirigía principalmente hacia las minorías católicas en los países de mayoría protestante y viceversa⁴⁸, aun-

⁴⁴ Según la concepción sociológica y bajo la interpretación de Durkheim, la religión significa: "(...) un sistema solidario de creencias y de prácticas relativas a las cosas sagradas, es decir separadas, interdichas, creencias y prácticas que unen en una misma comunidad moral, llamada Iglesia, a todos aquellos que se adhieren a ella". En opinión de este autor, la religión se muestra en dos tipos de fenómenos, por un lado las creencias (sistema de fe) y, por otro las prácticas (sistema de culto). Ambos de carácter obligatorio por ser fenómenos sociales, tradiciones y representaciones colectivas que se imponen a los individuos. E. DURKHEIM, *Las formas elementales de la vida religiosa: el sistema totémico en Australia*, trad. de R. Ramos, AKAL Editor, Madrid, 1982, p. 42.

⁴⁵ E. GAYIM, *The concept of minority in the International Law. A critical study of the Vital Elements*, University of Lapland Press, Finlandia, 2001, pp. 48-49.

⁴⁶ E. RELAÑO PASTOR, *La protección internacional de las minorías religiosas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, pp. 70-73.

⁴⁷ E. J. RUIZ VIEYTES, *La Protección jurídica de las minorías en la historia europea: (Siglo XVI-XX)*, Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto, Bilbao, 1998, p. 25.

⁴⁸ E. RELAÑO PASTOR, *La protección internacional de las minorías religiosas*, cit., pp. 122-123.

que también hay ejemplos de protecciones en otros contextos religiosos, como el Tratado de Kütschük-Kainardschi de 1774⁴⁹.

En la etapa de la Sociedad de Naciones, varios tratados obligaban a diversos Estados europeos a crear mecanismos de protección para las minorías religiosas⁵⁰. Así, por ejemplo, el Tratado firmado entre las potencias aliadas y Polonia en 1919 incluyó dos cláusulas para proteger algunos derechos de las comunidades judías (el mantenimiento de las escuelas judías y el respeto a la celebración del *shabbat*). Por su parte, el Tratado firmado con Rumania garantizaba la autonomía en materia religiosa y de enseñanza a los sículos y a los sajones de Transilvania, mientras que en Albania, Grecia y Yugoslavia las minorías musulmanas gozaban de una protección especial⁵¹.

En el sistema de Naciones Unidas el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia, religión y de culto permaneció como uno de los derechos fundamentales, por ejemplo en el artículo 18 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, o en el artículo 18 del PIDCP de 1966⁵². Igualmente, en 1981, la Asamblea General aprobó la Declaración sobre la Eliminación de todas las formas de Intolerancia y Discriminación fundadas en la religión o las convicciones, señalando la importancia de la religión para la concepción de la vida de los individuos⁵³.

Con respecto a las personas pertenecientes a minorías religiosas, además del conocido artículo 27 del PIDCP, la Declaración sobre los Derechos de las personas pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas establece en su artículo 2.1 el derecho de aquéllas a profesar y

⁴⁹ E. J. RUIZ VIEYTEZ, *La protección jurídica de las minorías en la historia europea: (Siglo XVI-XX)*, cit., p. 125.

⁵⁰ J. M. CONTRERAS NAZARIO, *Las Naciones Unidas y la Protección de las minorías religiosas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, p. 59, nota. 116.

⁵¹ E. RELAÑO PASTOR, *La protección internacional de las minorías religiosas*, cit., p. 136.

⁵² En este sentido el CDH argumenta lo siguiente con relación al artículo 18 del PIDCP: "El hecho de que una religión se reconozca como religión de Estado o de que se establezca como religión oficial o tradicional, o de que sus adeptos representen la mayoría de la población no tendrá como consecuencia ningún menoscabo del disfrute de cualquiera de los derechos consignados en el Pacto, comprendidos los artículos 18 y 27, ni ninguna discriminación contra los adeptos de otras religiones o los no creyentes. NACIONES UNIDAS, Comité de Derechos Humanos, Observación General Núm. 22, cit.

⁵³ NACIONES UNIDAS, Asamblea General, Resolución 36/55, Declaración sobre la Eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones, 25 noviembre 1981.

practicar su propia religión. En el ámbito regional europeo, se asegura la libertad religiosa de las personas pertenecientes a minorías nacionales en los artículos 5 y 8 del CPMN.

Diferenciación lingüística

La lengua, según Obieta, es la principal creación del grupo como parte de la cultura, es el archivo y la síntesis de las principales experiencias históricas que refleja la forma de ser de una colectividad que se va plasmando a través del tiempo⁵⁴. De hecho, la lengua constituye un elemento fundamental de la identidad individual así como de los grupos y, por consiguiente, tiene una estrecha relación con la dignidad de la persona y el respeto a los derechos humanos. Sobre la base de este argumento, Kontra señala que la pérdida de la lengua puede causar traumas colectivos u ocasionar conflictos sociales⁵⁵.

La lengua fue un vehículo importante en la construcción de las identidades nacionales y en la consolidación del Estado moderno⁵⁶. La unidad de los Estados se cimentó en gran medida sobre la homogeneidad lingüística de sus habitantes. El propio Stuart Mill fue uno de los defensores teóricos de esta idea⁵⁷. Desde mediados del siglo XIX hasta la primera mitad del siglo XX en la mayoría de los Estados modernos se instauraron sistemas monolingües. Los Estados recurrieron a políticas de asimilación sobre la población lingüísticamente diferente, causando con ello un impacto negativo sobre la conservación de las lenguas autóctonas y minoritarias. Sin embargo, los mo-

⁵⁴ J. A. OBIETA CHALBAUD, *El derecho humano de la autodeterminación de los Pueblos*, cit., p. 39. Stephen May señala que la lengua no define, ni es necesariamente la única característica ni la más importante en la construcción de la identidad. Para este autor la posición de los etnicistas es problemática porque sólo explican a través del tema lingüístico los conflictos políticos contemporáneos. S. MAY, "Misconceiving Minority Language Rights: Implementations for Liberal Political Theory" en W. KYMLICKA y A. PATTEN, *Language Rights and Political Theory*, Oxford University, Oxford, 2003, p. 141.

⁵⁵ M. KONTRA, "Some Reflections on the Nature of Language and its regulation", *International Journal on Minority and Group Rights*, núm. 6, 1999, p. 281.

⁵⁶ S. PETSCHEN VERDAGUER, *Las Minorías Lingüísticas de Europa Occidental: Documentos (1492-1989)*, vol. 1, Vitoria-Gasteiz, 1990, p. 41. D. LAITIN, *Nations, States and Violence*, Oxford University Press, Nueva York, 2007.

⁵⁷ J. STUART MILL, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, trad. de C. Mellizo, Alianza Editorial, Madrid, 2001 p. 311.

vimientos inmigratorios y la exigencia de las minorías lingüísticas por normalizar su lengua produjeron un cambio en este escenario⁵⁸.

Muchos de los conflictos grupales surgidos a lo largo de la Historia han tenido raíces lingüísticas. Esta problemática llevó a la comunidad internacional a establecer sistemas de protección de las minorías lingüísticas. El primero fue creado, bajo los auspicios de la Sociedad de Naciones a través de tratados bilaterales que incluían cláusulas para la protección de la lengua, al igual que se implementaron para salvaguardar las diferencias religiosas. Del mismo modo, en Europa, durante el período de entreguerras hubo un avance significativo en el reconocimiento de los derechos de las minorías lingüísticas, especialmente en países como Finlandia, Irlanda o Suiza⁵⁹.

Las Naciones Unidas prestaron poca atención a la problemática de la lengua y, en general, a la situación de las minorías nacionales durante los primeros años de su existencia. No obstante, a finales del siglo XX tanto las Naciones Unidas como las diferentes instituciones europeas manifestaron un mayor interés por la diversidad lingüística. Esto no obstante, en el ordenamiento internacional no existe un instrumento específico que reconozca derechos lingüísticos. Sin embargo, Fernández Liesa afirma que a partir de la interpretación tanto del Artículo 27 del PIDCP como de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas y Lingüísticas de 1992 existe en el Derecho Internacional un núcleo duro de derechos lingüísticos⁶⁰.

Por su parte en el ámbito europeo se aprobaron dos importantes instrumentos. El primero, la Carta Europea de las Lenguas Regionales y Minoritarias (en adelante CELRM), único instrumento de carácter jurídico que protege las lenguas minoritarias como parte del patrimonio cultural de Europa. El segundo texto es el CMPMN, que si bien se refiere a la protección de las minorías nacionales,

⁵⁸ El término normalización lingüística es un concepto de la sociolingüística y la planificación lingüística y significa normalizar o convertir algo en normal; por consiguiente, conlleva a reconocer la existencia de una anomalía que debe ser superada. Esta anomalía consiste en que una lengua encuentra limitaciones externas para desarrollar todas sus funciones sociales, quedando recluida a las básicas y primarias. R. D'ANDRÉS DÍAZ, "Los Procesos de Normalización Social de las Lenguas", *Estudios sobre el Estatuto Jurídico de las lenguas en España*, Atelier, Barcelona, 2006, p. 197.

⁵⁹ S. PETSCHEN VERDAGUER, *Las Minorías Lingüísticas de Europa Occidental: Documentos (1492-1989)*, cit., p. 56.

⁶⁰ C. FERNÁNDEZ LIESA, "La protección de las minorías en el Derecho Internacional general. Análisis de la evolución y del Estatuto Jurídico Internacional", en VV. AA., *La protección Internacional de las Minorías*, cit., pp. 231 y 238.

contiene algunas disposiciones para la protección de la lengua como parte de su identidad. Para tal propósito se contemplan dos tipos de artículos. Por un lado, artículos que obligan a los Estados a establecer medidas que permitan la utilización de algunas lenguas tanto en los asuntos privados como públicos (artículos 10 y 11). Por otro lado, artículos que establecen la posibilidad de recibir la educación en una lengua minoritaria así como de aprenderla (artículos 12, 13 y 14).

c) *La nacionalidad jurídica o ciudadanía del Estado de residencia*

Cuando se estudia el tema de la nacionalidad en la cuestión de las minorías nacionales se aborda a partir de dos corrientes teóricas. La primera es el resultado de las ideas heredadas de la Revolución Francesa, en las que la nacionalidad se entiende como el vínculo jurídico-político entre el individuo y el Estado⁶¹. La segunda es la que puede denominarse concepción de tradición germana, según la cual la nacionalidad se relaciona con la existencia un grupo étnico o nacional cuyos miembros comparten la misma cultura, historia y lengua⁶². En lo relativo a los elementos definitorios del concepto de minoría, la nacionalidad se contempla desde el punto de vista del vínculo jurídico-político que une a los individuos y el Estado⁶³.

⁶¹ Renan sostuvo que “la nación es (...) un plebiscito de todos los días”, dando a entender que la *nación* se conforma de ciudadanos vinculados mediante la identidad política y no por identidad de tipo étnico-cultural. E. RENAN, *¿Qué es la Nación?*, trad. de R. Fernández-Carvajal, Elevación, Buenos Aires, 1947, p. 40.

⁶² F. BENOÎT-ROHMER, *La question minoritaire en Europe*, Textes et commentaire, Conseil de l'Europe, Alemania, 1996, p. 15. J. MARKO, “Minority Protection through jurisprudence in Comparative Perspective: An Introduction”, *European Integration*, vol. 25 núm. 3, 2003, pp. 176-177. Antes de la conformación de los Estados-nación el sistema político tenía diferentes formas, una de ellas era el sistema de vínculos entre un poder territorial y los habitantes de ese territorio. J. HABERMAS, *Facticidad y Validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, trad. de M. Jiménez, Trotta, Madrid, 1998, p. 622. Para Kymlicka el término de nación en su sentido sociológico se refiere a una comunidad histórica ubicada en un territorio o una tierra natal determinada que comparte una lengua y cultura. W. KYMLICKA, *Ciudadanía Multicultural*, cit., pp. 25-26.

⁶³ Con la construcción del Estado apareció la noción de ciudadanía. En la teoría política liberal el concepto de ciudadanía se desarrolló sobre el concepto de igualdad y homogeneidad de los individuos. A partir de esta idea fue identificada la ciudadanía con la nacionalidad: M. WALZER, *The Spheres of Justice. A defence of Pluralism and Equality*, Basic Books, Nueva York, 1983. T. H. MARSALL, *Class, Citizenship and Social Development*, Anchor, Nueva York 1950. C. TAYLOR, *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, trad. de M. Utrilla de Neira, FCE, México, 1993. W. KYMLICKA, *Ciudadanía Multicultural*, cit., M. J. FARIÑAS DULCE, *Globalización, Ciudadanía y Derechos Humanos*, Dykinson, Madrid, 2000, pp. 36-38.

Actualmente la nacionalidad cumple dos funciones, una en el ámbito interno y otra en el plano internacional. En el ámbito interno los Estados establecen criterios para otorgar la nacionalidad a partir del nacimiento, el tiempo de residencia, el conocimiento de la lengua, un juramento de lealtad y una suficiencia económica. Estos criterios son dinámicos y responden a un contexto económico-político determinado, constituyendo una facultad derivada de la soberanía de cada Estado⁶⁴. Del anterior planteamiento se deduce que los Estados son quienes determinan a quién y cómo se otorga la nacionalidad. La segunda función se establece en el espacio del Derecho Internacional. Por una parte, la nacionalidad vincula a un individuo con un Estado, a fin de que el Estado sujeto del Derecho Internacional pueda ejercer su jurisdicción para protegerlo fuera del ámbito nacional⁶⁵. Por otra parte, el Derecho Internacional vela para que los individuos posean una nacionalidad⁶⁶.

En el contexto de los derechos humanos, se reconoce que todo ser humano tiene derecho a estar provisto de una nacionalidad, según el artículo 15 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: *“toda persona tiene derecho a una nacionalidad (...) a nadie se le privará arbitrariamente de su naciona-*

⁶⁴ R. ZAPATA-BARRERO, “La ciudadanía en contextos de multiculturalidad: procesos de cambios de paradigmas”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, Universidad de Granada, núm. 37, 2003, pp. 185-187.

⁶⁵ La nacionalidad en el ámbito interno es una competencia exclusiva del Estado, principio confirmado en el artículo 1º de la Convención de La Haya de 1930 sobre Ciertas Cuestiones Relativas al Conflicto de leyes de Nacionalidad, artículo 1. En los dictámenes de la CPJI sobre la adquisición de la nacionalidad se confirma tal principio tanto en su dictamen sobre la nacionalidad polaca (emitido el 15 de septiembre de 1923) como en su Opinión Consultiva sobre los Decretos de Nacionalidad de Túnez y Marruecos de 1923. COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE, *Acquisition de la Nationalité Polonaise*, Series B, Núm. 7. *Decrets de nationalité promulgués en Tunisie et au Maroc*, Serie B/B 04. En 1955, en el caso *Nottebohm* la Corte Internacional de Justicia reconoció la libertad de los Estados para establecer los requisitos que otorgan la nacionalidad a un individuo. El principio de la competencia exclusiva sigue vigente y fue incorporado en el artículo 3 del Convenio Europeo sobre la Nacionalidad de 6 de noviembre 1997.

⁶⁶ El tema de la nacionalidad se complica aún más en la secesión de los Estados. Uno de los casos más recientes fue la secesión de Estonia de la antigua Unión Soviética, en el que la comunidad internacional se vio obligada a tomar medidas, entre ellas, la elaboración de mecanismos políticos para evitar los casos de apatridia y conflictos internacionales. Sin embargo, pese a los conflictos generados y el interés de los Estados, hoy en día no se ha alcanzado ningún acuerdo sobre el derecho a la nacionalidad con relación a la sucesión de los Estados. V. MIKULKA, *Tercer Informe sobre la Nacionalidad en relación con la sucesión de Estados*, Comisión de Derecho Internacional, A/CN/.4/480, 27 de febrero 1997.

lidad". La nacionalidad es, en consecuencia, un derecho humano que proporciona al individuo la protección de un Estado bajo el Derecho Internacional⁶⁷. Esto no obstante, este derecho no integra el núcleo duro de los derechos humanos en tanto que expresión jurídica de una convicción jurídica universal⁶⁸, aunque existen autores que sostienen el reconocimiento pleno del derecho a la nacionalidad⁶⁹.

El vínculo entre el fenómeno de las minorías nacionales y el derecho a la nacionalidad genera importantes polémicas en determinados contextos. En algunos instrumentos internacionales sobre la protección de las minorías nacionales no se requiere la nacionalidad jurídica del Estado para ser reco-

⁶⁷ Según Schram, el artículo 15 de la Declaración Universal de Derechos Humanos que establece el derecho a una nacionalidad a toda persona fue elaborado en un contexto ante y post-guerra. Etapa en la que varios Estados desnacionalizaron a un gran número de sus nacionales por razones políticas. El caso de la antigua Unión Soviética fue un ejemplo porque negó la nacionalidad a más de dos millones de personas opuestas al régimen bolchevique entre 1924 y 1925. En 1938, se presentó otro caso cuando Italia desnacionalizó a una parte de su población por cuestiones raciales, mediante el Decreto Núm. 1727 de 17 de diciembre. Posteriormente, en 1941, Alemania a través de la Ley de Ciudadanía hizo lo mismo. Una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, las desnacionalizaciones masivas hicieron acto de presencia una vez más. A raíz de esta problemática, según Schram, el artículo 15 debe ser interpretado como un mecanismo para evitar la apatridia y no como el reconocimiento al derecho a una nacionalidad de todo ser humano. Es por estas razones que las Naciones Unidas han adoptado varios instrumentos destinados a evitar la apatridia, entre los que encontramos la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961, el artículo 24.3 del PIDCP de 1966 y el artículo 7 de la Convención de los Derechos del Niño de 1989. G. G. SCHRAM, "Article 15", en A. EIDE (ed.), *The Universal Declaration of human Rights. A Commentary*, Scandinavian University Press, Oslo, 1992, pp. 231-232.

⁶⁸ J. A. CARRILLO, SALCEDO, *Soberanía del Estado y Derecho Humanos en Derecho Internacional contemporáneo*, Tecnos, Madrid, 2001, p. 105. En el sistema interamericano existen dos mecanismos que reconocen el derecho a la nacionalidad, por un lado, el artículo 19 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948. Y por otro lado, el Artículo 20 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) de 1969. Este artículo permitió a la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictaminar que la *nacionalidad es un derecho humano fundamental*, tal y como lo dictaminó en la Opinión Consultiva del 19 de enero de 1984. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Opinión Consultiva OC-4/84*, 19 de enero de 1984. En el sistema europeo, si bien no se menciona ese derecho en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, en el Convenio Europeo sobre nacionalidad se reconoce ese derecho en el artículo 4. COUNCIL OF EUROPE, *European Convention on Nationality*, 6 noviembre 1997.

⁶⁹ B. ARP, *Las minorías nacionales y su protección en Europa*, cit., p. 175.

nocido como miembro de estos grupos, y en esta misma idea insistió el CDH en su Observación General número 23⁷⁰:

"5.1. Según los términos del artículo 27, las personas sujetas a protección son las pertenecientes a un grupo de minoría y que comparten en común una cultura, una religión y un idioma. De esos términos se desprende también que para la protección de esas personas no es indispensable que sean ciudadanos del Estado Parte en el que viven o se encuentran (...)

5.2. El artículo 27 reconoce derechos a las personas pertenecientes a las minorías que "existan" en un determinado Estado Parte (...) Así como no necesitan ser nacionales ni ciudadanos, tampoco necesitan ser residentes permanentes".

Sin embargo, numerosos Estados imponen la nacionalidad jurídica como criterio definitorio y demandan un tiempo prolongado de residencia en su territorio a quienes pretenden ser considerados miembros de minorías nacionales⁷¹. Esto se debe normalmente a que los Estados desean excluir a los refugiados, trabajadores temporales e inmigrantes de su protección como minorías nacionales. Por otro lado, un instrumento como el CMPMN no establece la nacionalidad como requisito para ser considerado miembro de una minoría nacional, pero al mismo tiempo contiene algunos artículos en los que la nacionalidad es relevante para que el Estado cumpla las obligaciones que el convenio dispone. El tema se complica aún más cuando el órgano encargado de dar seguimiento al cumplimiento del CMPMN emite opiniones divergentes. En los casos de Estonia, Croacia o Suiza, entre otros, el CC señaló que no era necesaria la nacionalidad jurídica del Estado para obtener la protección del CMPMN⁷². En otras ocasiones, sin embargo, el mismo órgano ha sostenido que para obtener una protección más completa las perso-

⁷⁰ NACIONES UNIDAS, Comité de Derechos Humanos, *Observación General Núm. 23, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 27 - Derecho de las minorías*, 50º período de sesiones, HRI/GEN/1/Rev.7 p. 183 (1994).

⁷¹ G. PENTASSUGLIA, *Minorities in International Law. An introductory study*, cit., pp. 58-59.

⁷² Estonia impuso, a principios de los años noventa, los criterios de la ciudadanía y temporalidad para ser reconocido como miembro de una minoría nacional y de esa manera acceder a la protección del CMPMN. Lo mismo sucedió en el caso de Croacia. No obstante, el Comité Consultivo instó a los Estados a proteger bajo el CMPMN a aquellas personas que reunieran los criterios para ser consideradas miembros de una minoría nacional, pese a no cumplir con el requisito de la nacionalidad impuesto por los Estados. COUNCIL OF EUROPE, *Opinion on Estonia*, ACFC/INF/OP/I/ (2002)005, párrafos 13-20. *Opinion on Switzerland*, ACFC/OP/II(2008)002, 29 febrero 2008.

nas pertenecientes a minorías nacionales deben contar con la nacionalidad del Estado⁷³.

En relación con la definición de minoría nacional, un análisis comparativo de las definiciones que están vigentes en diversos países europeos, así como de las declaraciones realizadas por varios países en su ratificación del CMPMN, conduce a pensar que la nacionalidad jurídica de sus miembros es una condición requerida para que la minoría en cuestión pueda adjetivarse como nacional. Así se deriva también del ensayo de definición de las minorías nacionales realizado por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en su Resolución 1201 y asumida por la Resolución 2005/2008 (INI) del Parlamento Europeo⁷⁴.

d) *La temporalidad de la presencia en el territorio del Estado*

Los instrumentos internacionales sobre la protección de las personas pertenecientes a minorías nacionales no siempre imponen un criterio temporal concreto de presencia del grupo en el territorio del Estado. No obstante, algunos documentos, como la Resolución 1201 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, sí lo reclaman. Otros instrumentos, como el CMPMN, no indican nada al respecto, aunque el artículo 14.2 alude a "(...) *las zonas geográficamente habitadas tradicionalmente (...)*".

Ya la Corte Permanente de Justicia Internacional (en adelante CPJI) mencionó la temporalidad en su decisión sobre el asunto Grecia-Bulgaria de 1930, pero sin precisar un periodo concreto de tiempo⁷⁵.

La temporalidad de la presencia en el Estado es quizás el componente más difícil y controvertido de la definición de minoría nacional. Pese a esto, es uno de los criterios que los Estados emplean para excluir a otros grupos

⁷³ El Consejo Consultivo opinó en el caso de Alemania que la carencia de la ciudadanía podía constituir un obstáculo verdadero para una integración más completa, incluso para la participación en la vida política. ACFC/INF/OP/I (2002)008, párr. 40. En el caso de Italia, el Consejo Consultivo señaló que las autoridades italianas deberían asegurar la aplicación justa y no discriminatoria de la legislación para la obtención de la ciudadanía, en especial para la minoría romaní. ACFC/INF/OP/I (2002)007, p. 26.

⁷⁴ Resolución de 8 de junio de 2005, *Sobre la protección de las minorías y las políticas de lucha contra la discriminación en la Unión Europea ampliada* (2005/2008(INI))

⁷⁵ La consulta se refiere a la protección de las minorías en el Convenio greco-búlgaro del 27 de noviembre de 1919. COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE, *Question des Communautés Gréco-Bulgares*, Série B Núm. 17, 31 julio 1931, p. 33.

que podrían ser considerados nuevas minorías, como los trabajadores inmigrantes, refugiados y otros extranjeros⁷⁶. Esto plantea la inevitable pregunta sobre el criterio temporal que define una estancia como tradicional o histórica. El Derecho Internacional no proporciona ninguna respuesta nítida a este respecto y ello deja la puerta abierta a la discrecionalidad de los Estados. Por ejemplo, la Ley húngara LXXVIII sobre los derechos de las minorías nacionales y étnicas de 1993 impone un período de un siglo en su territorio para que pueda considerarse la presencia de una minoría nacional. En el caso de la Ley sobre minorías nacionales de Polonia, en vigor desde mayo de 2005, se establece que para ser considerado como minoría nacional un grupo debe demostrar haber estado asentado en el territorio por lo menos cien años.

El criterio de la temporalidad de la presencia en el territorio de un Estado origina un debate sobre la diferencia jurídica entre minorías antiguas y recientes. Packer sostiene que elaborar una diferencia entre estos dos grupos es desarrollar una política discriminatoria. En primer lugar, porque los Estados deben garantizar la igualdad entre los ciudadanos, protegiendo los derechos religiosos, lingüísticos y culturales en cualquier caso. En segundo lugar, porque los miembros de las minorías recientes han podido vivir un tiempo considerable en un Estado adquiriendo el derecho de mantener y desarrollar su identidad. Las personas inmigrantes que llevan décadas establecidas en un Estado han contribuido en términos materiales y morales al desarrollo de ese Estado⁷⁷.

Si bien es cierto que el criterio de la temporalidad de la presencia en un territorio es controvertido dado que excluye a algunos grupos del disfrute de derechos como la autonomía o la participación en los asuntos políticos y económicos, la situación de las minorías recientes y antiguas no siempre es equiparable, puesto que las necesidades de protección de ambos grupos son diferentes. Las minorías recientes, si tienen la nacionalidad

⁷⁶ Lerner argumenta que si bien los inmigrantes deben ser considerados como un grupo diferenciado con respecto a las minorías nacionales, aquéllos cumplen con ciertas características propias de éstas, tales como la religión, la lengua y la cultura. Dichos elementos contribuyen a su cohesión como colectividad diferenciada con relación al resto de la población de un Estado, y a través del tiempo llegarán a constituir minorías reales. N. LERNER, "The evolution of minority rights in International Law", en C. BRÖLMANN (ed.), *Peoples and minorities in International Law*, Kluwer, Países Bajos, 1993, p. 81.

⁷⁷ J. PACKER, "Problems in Defining Minorities", en D. FOTTELL (ed.), *Minority and Group Rights in the New Millennium*, cit., p. 265. A. LIEBICH, *Les minorités nationales en Europe Centrale et Orientale*, cit., p. 18.

jurídica del Estado de residencia, disfrutarán de los derechos establecidos en el ordenamiento nacional y de aquéllos otorgados en los instrumentos internacionales relacionados con los derechos humanos; de lo contrario, se verán protegidas en los derechos que su calidad migratoria les otorga tanto por parte del Estado como del Derecho Internacional. En todo caso, a medida que los miembros de estas minorías recientes vayan adquiriendo la nacionalidad del Estado de residencia, el criterio de la temporalidad transformará aquéllas en minorías nacionales, devaluándose en el medio plazo la virtualidad jurídica definitoria de este criterio que, no obstante, continúa siendo profusamente utilizado en las definiciones de Derecho interno de los distintos países europeos⁷⁸.

2.2. Los elementos subjetivos

a) *La conciencia de la propia identidad*

Los criterios subjetivos de las definiciones de minoría nacional incluyen, en primer lugar, la conciencia o identidad del individuo que comprarte características étnicas, lingüísticas y culturales con otros individuos; y en segundo lugar, el deseo colectivo expresado por el grupo de preservar dichas características.

La identidad puede ser descrita como un sistema de auto-descripciones sobre la base de una norma de pertenencia, consciente y fundada sobre oposiciones simbólicas⁷⁹. Pero para hablar de “identidad” debemos referirnos también a la noción de “identificación”. Mientras que la identidad describe el significado de pertenencia a un grupo, la identificación hace referencia al proceso mediante el cual esa identidad es percibida por el individuo⁸⁰. Hoy en día, la lengua se ha convertido en un instrumento de identificación colectiva y al mismo tiempo, es posiblemente, junto con la religión, el elemento

⁷⁸ E. J. RUIZ VIEYTEZ, “Minorías Europeas y Estado de Derecho”, en I. GARCÍA RODRÍGUEZ (ed.), *Las Minorías de una sociedad democrática y pluricultural*, cit., p. 55.

⁷⁹ F. MOLINA DUQUE, “Educación, Multiculturalismo e identidad”, Organización de Estados Americanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.oei.es/valores2/molina.htm>.

⁸⁰ R. H., BROWN, “Cultural Representation and State Formation: Discourses of Ethnicity, Nationality, and Political Community”, *Dialectical Anthropology*, núm. 21, 1996, p. 266. J. HABERMAS, *On the Logic of Social Sciences*, MIT press, Cambridge, 1991.

marcador de identidad colectiva más fácilmente visible en las relaciones sociales actuales⁸¹.

La identidad individual se analiza desde su carácter dual porque se distingue entre identidad privada o personal e identidad social. Esta segunda representa la identificación y la pertenencia de un individuo a un grupo determinado⁸². Así, la identidad es una construcción sobre la base de un conjunto de valores, símbolos y aspectos de la herencia e historia (como la lengua y la religión) que marca separaciones entre los individuos o grupos que entran en contacto, estableciendo límites con respecto a otras identidades culturales⁸³. Por consiguiente, las corrientes teóricas sostienen que no existe la posibilidad de definir la identidad individual sin relacionarla con una identidad cultural.

La mayoría de los documentos que se han centrado en el desarrollo de una definición del concepto de “minoría nacional” aluden a algún criterio subjetivo. Ya en el periodo de la Sociedad de Naciones, la Corte Permanente de Justicia Internacional (en adelante CPJI) señaló en 1928, en su caso sobre la situación de las minorías en las escuelas públicas en la Alta-Silesia que:

“(...) the right freely to declare according to his conscience and on his personal responsibility that he does or does not belong to a racial, linguistic or religious minority and to declare what is the language of a pupil or child for who-

⁸¹ I. TERRADAS SOBORIT, “La Contradicción entre identidad vivida e identificación jurídica-política”, *Quaderns de L’Institut Català d’Antropolgia*, núm. 20, 2004, p. 68. Para los teóricos, la lengua es un aspecto esencial de la identificación y en ocasiones el único. El acceso a nuestra lengua o a nuestra colectividad como identificación es indispensable para que podamos ser seres humanos completos. C. TAYLOR, *Acercar las soledades, Federalismo y nacionalismo en Canadá*, trad. de M. J. Marín, Tercera prensa-Hirugarren Prentsa, Donosti, 1999, p. 104.

⁸² K. LIEBKIND, “Ethnic Identity-Challenging the Boundaries of Social Psychology”, en G. M. BREKWELL, *Social Psychology of Identity and Self Concept*, Academic Press, Londres, 1992, pp. 208-209. Existen diferentes enfoques teóricos para el estudio y análisis de la identidad. Por ejemplo, el esencialista y el situacional o constructivista. Para mayor información véase a los siguientes autores: K. MYNTTI, “The beneficiaries of Autonomy Arrangements-With Special Reference to Indigenous people in General and Sami in Finland in Particular”, en M. SUKSI (ed.), *Autonomy: Applications and Implications*, Kluwer Law International, La Haya, Países Bajos, 1998. L. HANNIKAINEN, “The Status of Minorities, Indigenous People and Immigrant and Refugee Groups in Four Nordic States”, *Nordic Journal of International Law*, núm. 65, 1996, pp. 1-71. G. E. REYES, “Identidad y desarrollo: Reflexiones comparativas en países menos desarrollados”, *Nueva Sociedad*, núm. 158, 1998, pp. 173-184.

⁸³ G. GIMÉNEZ, “Identidades étnicas: estado de la cuestión”, en L. REINA, *Los retos de la etnicidad en los Estados del Siglo XXI*, Ciesas-INI-Porrúa México, 2000, p. 28.

se educational he is legally responsible; that these declaration must set out what their author regards as the true position in regard to the point in question and that the right freely to declare what is the language of a pupil or child, though comprising, when necessary, the exercise of some discretion in the appreciation of circumstances, does not constitute an unrestricted right to choose the language in which instruction is to be imparted (...) that, nevertheless, the declaration contemplated by Article 131 of the convention, and also the question whether a person does or does not belong to a racial, linguistic or religious minority, are subject to no verification, dispute, pressure or hindrance whatever on the part of the authorities”⁸⁴.

Posteriormente, en la propuesta presentada en 1949 por el Secretario General de Naciones Unidas, Trygve Lie, bajo el título “Definición y Clasificación de las minorías”, se señalaba que “los miembros de una minoría (...) tienen el sentimiento de que constituyen un grupo o un sub-grupo nacional que difiere del elemento predominante”⁸⁵.

Tanto en la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas como en el CMPMN está presente la cuestión de la elección individual de pertenecer o ser tratado como miembro de una minoría⁸⁶ (artículos 3.2 de la Declaración y 3.1 del CMPMN). Con ello se deja claro que la elección individual de pertenencia a un grupo es un acto de autonomía individual y una manifestación de la dignidad humana de cada persona. Este enfoque evita la imposición de supuestos o calificativos que pueden ir en contra de la voluntad de la persona y facilita su reconocimiento y protección por parte del Estado⁸⁷.

b) *La voluntad colectiva de supervivencia y desarrollo*

Como segundo elemento subjetivo más citado en las definiciones normativas de las minorías nacionales aparece el de la voluntad o deseo colectivo de supervivencia o desarrollo de la propia identidad o de las característi-

⁸⁴ COURT PERMANENTE OF INTERNATIONAL JUSTICE, *Case Rights of Minorities in Upper Silesia (Minority Schools)*, serie A, Núm. 15, pp. 46-47.

⁸⁵ F. CAPOTORTI, *Estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas*, cit., p. 13.

⁸⁶ “El hombre no es esclavo de su raza, ni de su lengua, ni de su religión, ni del curso de los ríos o de la dirección de las cadenas montañosas”. E. RENAN, *¿Qué es la Nación?*, cit., p. 42.

⁸⁷ B. ARP, *Las minorías nacionales y su protección en Europa*, cit., 2008, p. 189. Véase también J. LUCAS de, *Algunas reflexiones sobre la protección del derecho a la cultura de las personas y grupos vulnerables en el ámbito europeo*, Ministerio de trabajo y Asuntos Sociales, 2001.

cas étnicas, religiosa o lingüísticas que distinguen al grupo frente a la mayoría⁸⁸.

Ya en algunos documentos de la época de la Sociedad de Naciones se mencionaba el tema de la voluntad colectiva. Así, la CPJI emitió una opinión consultiva concerniente a las comunidades greco-búlgaras bajo el Convenio de 1919 entre Grecia y Bulgaria. En esta ocasión, la Corte mencionó los criterios para definir a una comunidad⁸⁹, entre los cuales incluyó la identidad compartida y el sentimiento de solidaridad, lo que podría ser interpretado como el deseo de mantener una unidad por compartir ciertas experiencias o situaciones⁹⁰. De igual modo este criterio se incluyó en las definiciones elaboradas en las primeras décadas del desarrollo de las Naciones Unidas.

Las propuestas definitorias tanto de Capotorti como de Deschênes también aluden al criterio subjetivo. El primero de estos autores señala que: “(...) desde el momento que se habla de grupo con identidad propia, no puede haber identidad de un grupo como tal a través de la historia si sus componentes no tienen la voluntad de contribuir a preservarla”⁹¹. Deschênes, por su parte, incluye como elemento definitorio “un sentimiento de solidaridad, motivado, implícitamente, por un deseo colectivo de sobrevivencia y que tiende a la igualdad de hecho y de derecho con la mayoría”.

De igual manera, este elemento subjetivo volitivo siguió presente en las definiciones propuestas durante la década de los años 90, especialmente en

⁸⁸ J. PACKER, “Problems in Defining Minorities”, en F. DEIRDRE (ed.), *Minority and Group Rights in the New Millennium*, cit., p. 251-252. Para Koubi el sentimiento de pertenencia individual y colectiva a un grupo debe ser seguido de una “declaración de pertenencia”, indispensable para la continuidad de su existencia como minoría y que es la premisa de una designación. La declaración de pertenencia –según Koubi– es lo que proporcionará a la minoría reconocimiento jurídico para la protección de sus derechos. G. KOUBI, “L’entre deux des droit de l’homme et des droits des minorités: Un concept d’appartenance”, *Revue Trimestrielle des Droits de l’Homme*, núm. 18, 1994, pp. 188-193.

⁸⁹ En esta ocasión la CPJI se refirió a “comunidad” tal y como se empleó en los artículos del Convenio pero se refería a una minoría: “(...) es la existencia de una colectividad de personas que habitan en un país o localidad dados, pertenecen a una raza, profesan una religión, hablan un idioma y conservan tradiciones propias, y están además unidas por la identidad de esa raza, de esa lengua, de ese idioma y de esas tradiciones en un sentimiento de solidaridad para conservar sus tradiciones, mantener su culto, asegurar la instrucción y la educación de sus hijos (...)”. F. CAPOTORTI, *Estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas*, cit., p. 5.

⁹⁰ COURT PERMANENT OF INTERNATIONAL JUSTICE, *Case Greco-Bulgarian “Communities”*, Serie B, núm. 17, p. 19.

⁹¹ F. CAPOTORTI, *Estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas*, cit., p. 12.

el seno del Consejo de Europa. Por ejemplo, la Propuesta de Convención sobre la protección de las minorías presentada por la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho en 1991 dice que las minorías “(...) *están animadas por una voluntad de preservar su cultura, sus tradiciones, su religión o su lengua*”⁹². En la Recomendación 1201 de la Asamblea Parlamentaria de 1993 se establece que: “(...) *están animadas por una voluntad de preservar conjuntamente lo que constituye su identidad común (...)*”⁹³. Y por último, en la propuesta aportada por el Comité Director de Derechos Humanos en 1993, y pese a que no se alcanzó ningún consenso entre los participantes para aprobarla, se incluía la voluntad de los miembros de preservar su identidad común⁹⁴.

A pesar de que un número importante de las definiciones propuestas tanto por la academia como por los organismos internacionales incluyen elementos subjetivos, sigue existiendo un debate académico sobre su significado y virtualidad en la delimitación de la definición. Un primer grupo se encuentra integrado por los autores que aseguran la poca relevancia de los elementos subjetivos en la definición, dada la complejidad de definir su significado teórico y la dificultad de ponerlos en la práctica, conduciendo a cuestionar seriamente la auténtica virtualidad de estos elementos al momento de analizar la mayoría de los casos⁹⁵, que en muchas ocasiones sólo

⁹² EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW, *proposal for a European Convention for the Protection of Minorities*, cit.

⁹³ “(...) *are motivated by a concern to preserve together that which constitutes their common identity, including their culture, their traditions, their religion or their language*”. PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE, Recommendation 1201 (1993) *On an additional protocol on the rights of national minorities to the European Convention on Human Rights*.

⁹⁴ STEERING COMMITTEE FOR HUMAN RIGHTS, *Protection of national minorities: Final Activity Report of the CDDH to the Committee of Ministers*, Doc. CDDH (93), 8 de septiembre 1993.

⁹⁵ Ruiz Vieytez plantea que la existencia de una minoría se justifica a partir de los elementos objetivos, independientemente del grado de conciencia del grupo, y que es una cuestión no definitoria si los miembros del grupo quieren o no ser tratados como tales, o ejercer los derechos correspondientes. Una minoría en la que ninguno de sus miembros tenga voluntad de supervivencia resulta difícil de imaginar en la práctica, pero teóricamente no encierra problemas el hecho de que dispongan de mecanismos jurídicos de protección y que simplemente sus miembros decidan no beneficiarse de ellos. E. J. RUIZ VIEYTEZ, *Minorías, Inmigración y democracia en Europa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, pp. 237 y 240 y ss.

causan inseguridad jurídica⁹⁶. Así mismo, cuestionan el mecanismo mediante el cual un individuo es aceptado como miembro del grupo y se demandan si existe una especie de “núcleo duro o indubitado” de la minoría al decidir acerca de la pertenencia o no de sus miembros que, de existir, podría plantear situaciones de discriminación⁹⁷.

Un segundo grupo de autores, entre ellos Pentassuglia, señala que los elementos subjetivos no son decisivos ni absolutos para definir a una minoría nacional, sino que este concepto debe comprender una combinación adecuada de los componentes objetivos y subjetivos⁹⁸. El criterio subjetivo legitima la construcción de un marco jurídico de protección puesto que no

⁹⁶ X. DEOP MADINABEITIA, *La Protección de las Minorías Nacionales en el Consejo de Europa*, cit., p. 63. Díaz Pérez arguye que la definición de minoría únicamente puede entenderse en relación con el deseo de proteger jurídicamente a un grupo humano; por tanto, se encuentra funcionalmente orientada a ese objetivo de protección. Bajo este argumento, esta autora deja fuera al elemento subjetivo o inmaterial de la noción de minoría. A. DÍAZ PÉREZ DE MADRID, *La protección de las Minorías en Derecho Internacional*, Universidad de Granada, Granada, 2004, p. 36.

⁹⁷ E. J. RUIZ VIEYTEZ, *Minorías, Inmigración y democracia en Europa*, cit., p. 256. Por ejemplo, en el caso del pueblo sami si algún individuo (que se autodefina como sami) desea participar en el Parlamento Sami en Noruega, deberá inscribirse en el registro de votación. El criterio de la voluntad y el parentesco por parte del padre, la madre, los abuelos o bisabuelos o ser hijo de una persona que esté o haya estado inscrita en el registro electoral conforman los criterios necesarios, tal y como se estableció en el artículo 2.6 del Estatuto de autonomía (Sami Act) del pueblo sami en Noruega. El criterio del conocimiento de la lengua no se aplica en este caso debido a que la lengua sami casi llegó a desaparecer en algunas regiones: H. BEACH, ‘The Sami of Lapland’, MINORITY RIGHTS GROUPS (ed.), *Polar Peoples: Self-Determination and Development*, MR publications, Londres, 1994, p. 160. En cambio, tanto en Finlandia como en Suecia la aceptación de una persona para formar parte del pueblo sami contempla el dominio de la lengua. La existencia de un “núcleo duro” en la decisión de la minoría sobre la pertenencia o no de sus miembros genera un problemática complicada de resolver. Un ejemplo de ello fue el caso Kikot c. Suecia. Para más detalle sobre este tipo de conflictos véase A. DÍAZ PÉREZ DE MADRID, *La protección de las Minorías en Derecho Internacional*, cit., pp. 210-223. COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Kitok v. Suecia*, Comunicación 197/1985, 27 de julio de 1988.

⁹⁸ “And yet, self-identification should not be viewed as an absolute subjective parameter to the extent that this would imply the extension of minority entitlements to persons with an indeterminate membership” G. PENTASSUGLIA, *Minorities in international law. An introductory study*, cit., pp. 68 y 73. Bokatology es de la idea de una combinación tanto de los elementos objetivos como subjetivos y señala que la elección del individuo se fundamenta sobre las características distintivas del grupo. O. I. BOKATOLA, *L’Organisation des Nations Unies et la protection des minorités*, Bruylant, Bruselas, 1992, p. 23.

tendría sentido que el Estado reconociera la existencia de minorías nacionales para las que no existe ninguna demanda social; por lo tanto, el criterio subjetivo contribuye para que los derechos reconocidos a las minorías nacionales sean ejercidos⁹⁹. Así mismo, favorece la consolidación de la identidad de un grupo en un momento determinado¹⁰⁰. Por ejemplo, existen grupos que reúnen todos los criterios objetivos para ser considerados minorías nacionales (pueblo indígena o grupo minoritario) pero por diferentes razones de carácter político o histórico y decisión propia, no expresan su deseo colectivo de supervivencia, sin perjuicio de que pudieran hacerlo en otro momento futuro¹⁰¹.

3. CONCLUSIÓN

El debate sobre el significado de cada uno de los elementos definitorios expuestos y sobre la noción misma de “minoría nacional” no se encuentra aún agotado, en parte porque este concepto se incluye tanto en algunos instrumentos internacionales como en el sistema jurídico de ciertos Estados que han adoptado definiciones normativas diferentes en su Derecho interno. No obstante, a partir de los años 90 en Europa se ha venido aceptado implícitamente un conjunto de criterios definitorios para identificar a las minorías nacionales. Estos criterios incluyen también una cierta flexibilidad del concepto, lo que deja un cierto margen de adaptación de la misma a los diferentes contextos políticos o sociales de los diversos Estados o de los propios

⁹⁹ *Ídem*, pp. 191-192.

¹⁰⁰ El caso del pueblo sami es un ejemplo de una identidad que se fue consolidando y negociando, dado que el pueblo sami aglutina a diferentes grupos en términos de lengua y cultura. Las identidades étnicas no son estáticas, son producto del contacto y la interacción cultural y se encuentran en un proceso constante de negociación. D. TURTÓN, *Identidades culturales y minorías étnicas en Europa*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2001, p. 9.

¹⁰¹ J. PACKER, “Problems in Defining Minorities”, en D. FOTRELL (ed.), *Minority and Group Rights in the New Millennium*, cit., p. 257. La Subcomisión para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos mencionó que: “no convendría imponer distinciones no solicitadas a individuos pertenecientes a un grupo que, aunque posean las características distintivas étnicas, religiosas o lingüísticas, no aspira a que se le trate de manera diferente a como es tratada el resto de la población”. En este caso, sólo bastará medidas no discriminatorias. NACIONES UNIDAS, Subcomisión para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos, E/CN.4/641, anexo 1 y E/CN.4/Sub.2/154, Anexo 1, ambas de 1953. Las minorías por fuerza son analizadas con más profundidad en J. LAPONCE, *The Protections of Minorities*, University of California Press, Los Ángeles, 1969.

grupos minoritarios. Podría también discutirse si existe ya una definición consuetudinaria del término, al menos en el ámbito europeo, como resultado de la práctica de los Estados y de algunas organizaciones regionales en las dos últimas décadas.

En definitiva, el concepto jurídico de minoría nacional actualmente implícito en el actual Derecho europeo de las minorías, y potencialmente en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, se refiere a un grupo de personas que reúne características étnicas, religiosas y lingüísticas diferentes a las del resto de la población del Estado en el que reside, que es numéricamente inferior que dicho resto de la población estatal, cuyos miembros disponen de la nacionalidad jurídica de ese Estado, y que ha habitado en el territorio del mismo durante un periodo de tiempo considerable. Asimismo, los miembros de este grupo se autodefinen habitualmente como parte de ese grupo minoritario y exhiben, siquiera de modo implícito, cierta voluntad colectiva de mantenimiento y desarrollo de su propia identidad.

Sin duda, los elementos de esta definición actualmente operativa en la práctica que más debates generarán en el futuro próximo son aquéllos que sirven de alguna manera para diferenciar la realidad de las minorías tradicionales o históricas de las llamadas minorías nuevas o recientes. Tanto la exigencia de nacionalidad jurídica de los miembros de la minoría, como el elemento de la temporalidad de su presencia en el Estado ofrecen mucho margen para la discusión en la apreciación concreta de cada caso. Ello conducirá seguramente a la necesidad de operar una redefinición del concepto desde una perspectiva más individual, ligando en parte el campo clásico de la protección de los derechos de las minorías con los nuevos avances en materia de Derecho anti-discriminatorio, más propio de sociedades complejas y en permanente evolución. Esto no obstante, el Derecho europeo de las minorías, desarrollado con ímpetu en los años 90, sigue precisando hoy de un concepto operativo para su aplicación y es previsible que la evolución hacia estrategias jurídicas diferentes de protección de estas realidades tarde aún en consolidarse.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARP, B. *Las minorías nacionales y su protección en Europa*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008.
- AZCÁRATE, P. de, *Minorías Nacionales y Derechos Humanos*, Congreso de Diputados-Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 1998.

- BAKER, C. y PRYS JONES, S., *Encyclopaedia of Bilingualism and Bilingual Education*, Multilingual Matters, Reino Unido, 1998.
- BENOÎT-ROHMER, F., *La question minoritaire en Europe*, Textes et commentaire, Editions du Conseil de l'Europe, Alemania, 1996.
- BOKATOLA, O. I., *L'Organisation des Nations Unies et la protection des minorités*, Bruylant, Bruselas, 1992.
- BREKWEILL, G. M., *Social Psychology of Identity and Self Concept*, Academic Press, Londres, 1992.
- BRÖLMANN, C. (ed.), *Peoples and minorities in International Law*, Kluwer, Países Bajos, 1993.
- BROWN, R. H., "Cultural Representation and State Formation: Discourses of Ethnicity, Nationality, and Political Community", *Dialectical Anthropology*, núm. 21, 1996, pp. 265-297.
- CAPOTORTI, F., *Estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas*, Naciones Unidas, Nueva York, 1991.
- CARRILLO, SALCEDO, J. A., *Soberanía del Estado y Derecho Humanos en Derecho Internacional contemporáneo*, Tecnos, Madrid, 2001.
- DEOP MADINABEITIA, X., *La Protección de las Minorías Nacionales en el Consejo de Europa*, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 2000.
- DEUTSCHE, K. W., *Las Naciones en crisis*, trad. E. L. Suárez, FCE, México, 1981.
- DIAZ PÉREZ DE MADRID, A., *La Protección de las Minorías en Derecho Internacional*, Universidad de Granada, Granada, 2004.
- DINSTEIN, Y., "Collective Human Rights of Peoples and Minorities", *International and Comparative Law Quarterly*, núm. 25, 1976, pp. 102-120.
- (ed.), *The protection of Minorities and Human Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, Países Bajos, 1992.
- DURKHEIM, E., *Las formas elementales de la vida religiosa: el sistema totémico en Australia*, trad. R. Ramos, AKAL Editor, Madrid, 1982.
- EIDE, A. (ed.), *The Universal Declaration of human Rights. A Commentary*, Scandinavian University Press, Oslo, 1992.
- FARIÑAS DULCE, M. J., *Globalización, Ciudadanía y Derechos Humanos*, Dykinson, Madrid, 2000.
- FOTTELL, D. (ed.), *Minority and Group Rights in the New Millennium*, Martinus Nijhoff, La Haya, 1999.
- GARCÍA RODRÍGUEZ, I. (ed.) *Las Minorías de una sociedad democrática y pluricultural*, Universidad de Alcalá, España, 2001.
- GARCÍA, S. y LUKES, S. (ed.), *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, Siglo XXI de España, Madrid, 1999.
- GAYIM, E., *The concept of minority in the International Law. A critical study of the Vital Elements*. University of Lapland Press, Finlandia, 2001.
- GILBERT, G., "The Legal Protection Accorded to Minority Groups in Europe", *Netherlands Year Book of International Law*, Vol. XXIII, 1992, pp. 67-104.

- “The Council of Europe and Minority Rights”, *Human Rights Quarterly*, vol. 18, núm. 1, 1996, pp.160-189.
- “Autonomy and Minority Groups: A Right in International Law?”, *Cornell International Law Journal*, vol. 35, núm. 2, 2002, pp. 307-352.
- HABERMAS, J., *On the Logic of Social Sciences*, MIT press, Cambridge, 1991.
- *Identidades nacionales y posnacionales*, trad. M. Jiménez, Tecnos, Madrid, 1998.
- *Más allá del estado nacional*, trad. M. Jiménez, Trotta Madrid, 1998.
- *La constelación posnacional: Ensayos políticos*, trad. P. Fabra, Paidós, Barcelona, 2000.
- HANNIKAINEN, L., “The Status of Minorities, Indigenous People and Immigrant and Refugee Groups in four nordic States”, *Nordic Journal of International Law*, núm. 65, 1996, pp. 1-71.
- HANNUM, H., *Autonomy, Sovereignty and Self-determination: The Accommodation of Conflict Rights*, University of Pennsylvania Press, Filadelfia, 1990.
- HARTY, S, y MURPHY, M., *Por una Ciudadanía Multinacional*, trad. R. García Pérez, 451 Editores, España, 2008.
- KEMELMAJER DE CARLUCCI, A., “Las acciones positivas”, *Jueces para la Democracia, Información y Debate*, Jueces para la Democracia, núm. 71, julio 2001, pp. 48-69.
- KONTRA, M. y PHILLIPSON, R., *Language: A Right and a Resource. Approaching Linguistic Human Rights*. Central European University, Budapest Press, 1999.
- “Some Reflections on the Nature of Language and its regulation”, *International Journal on Minority and Group Rights*, núm. 6, 1999, pp. 281-288.
- KOUBI, G., “L’entre deux des droit de l’homme et des droits des minorités : Un concept d’appartenance ”, *Revue Trimestrielle des Droits de l’Homme*, 5eme année, núm. 18, 177-193.
- KYMLICKA, W., *Liberalism, community and culture*, Oxford University Press, Oxford, 1989.
- *Ciudadanía Multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorías*, trad. C. Castells, Paidós, Barcelona, 1995.
- KYMLICKA, W. y PATTEN, A., *Language Rights and Political Theory*, Oxford University, Oxford, 2003.
- LAITIN, David, *Nations, States and Violence*, Oxford University Press, Nueva York, 2007.
- LAPONCE, J., *The Protections of Minorities*, University of California Press, Los Ángeles, 1969.
- LEIRIS, M., *Race and Culture*, UNESCO, París, 1951.
- LERNER, N., *Group Rights and Discrimination in International Law*, Martinus Nijhoff, Londres, 1991.
- “Las Naciones Unidas y la minorías: a propósito de la Declaración de la Asamblea General de 18 de diciembre de 1992”, *Revista Española de Derecho Internacional*, núm. 2, 1993, pp. 269-282.

- *Discriminación racial y religiosa en el Derecho Internacional*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2002.
- LIEBICH, A., *Les minorités nationales en Europe Centrale et Orientale*, Institut Européen de l'Université de Genève, Ginebra, 1997.
- LUCAS, J., de *Derechos de las minorías en una sociedad multicultural*, Consejo General del poder de la Judicatura, Madrid, 1999.
- MAKKONEN, T., *Identity, Difference and Otherness. The Concepts of People, Indigenous People and Minority in International Law*, University of Helsinki, Helsinki, 2000.
- MALIK, K., *The Meaning of Race: Race, History and Culture in Western Society*, New York University Press, Nueva York, 1996.
- MIKULKA, V., *Tercer Informe sobre la Nacionalidad en relación con la sucesión de Estados*, Comisión de Derecho Internacional, A/CN.4/480, 27 de febrero 1997.
- MINORITY RIGHTS GROUPS (ed.), *Polar Peoples: Self-Determination and Development*, MRG publications, Londres, 1994.
- MOLINA DUQUE, F., "Educación, Multiculturalismo e identidad", Organización de Estados Americanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, s.l, s.f.
- MOROWA, A., "Minority Languages and Public Administration. A Comment on Issues Raised in Diergaardt et al. v. Namibia", European Centre for Minority Issues (ECMI), Working Paper, núm. 16, October 2002.
- MUSGRAVE, T. D., *Self-Determination and National Minorities*, Clarendon Press, Oxford, 1997.
- OBIETA CHALBAUD, J. A. de, *El Derecho humano de la autodeterminación de los Pueblos*, Tecnos, Madrid, 1993.
- PACKER, J. y MYNTTI, K. (ed.) *The Protection of Ethnical and Linguistic Minorities in Europe*, Institute of Human Rights, Finlandia, 1997.
- PAREKH, B., *Repensando el multiculturalismo. Diversidad cultural y teoría política*, trad. de Sandra Chaparro, Istmo, Madrid, 2005.
- PENTASSUGLIA, G., *Minorities in international law. An introductory study*. Council of Europe Publishing, Alemania, 2002.
- PETSCHEN VERDAGUER, S., *Las Minorías Lingüísticas de Europa Occidental: Documentos (1492-1989)*, vol. 1, Vitoria-Gasteiz, 1990.
- PEYSER, A. y CHAKIEL, J., "La identificación de poblaciones indígenas en los censos de América Latina", en VV. AA., *América Latina: aspectos conceptuales de los censos del 2000*, CEPAL/ CELADE, Santiago de Chile, 2000.
- PRIETO SANCHÍS, L., "Minorías, respeto a la diferencia e igualdad sustancial", *DOXA*, núm. 15-16, 1994, pp. 367-387.
- (coord.), *Tolerancia y Minorías. Problemas Jurídicos y Políticos de las minorías en Europa*. Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 1996.
- QUIJANO, Anibal, *Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina*, Argentina, s.f.
- RAMAGA, P. V., "Relativity of the Minority Concept", *Human Rights Quarterly*, núm. 14, 1992, pp. 104-199.

- REINA, L., *Los retos de la etnicidad en los Estados del Siglo XXI*, Ciesas-INI-Porrúa, México, 2000.
- RELANO PASTOR, E., *La protección internacional de las minorías religiosas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003.
- RENAN, Ernest, *¿Qué es la Nación?*, trad. de R. Fernández-Carvajal, Elevación, Buenos Aires, 1947.
- REYES, G. E., "Identidad y desarrollo: Reflexiones comparativas en países menos desarrollados, *Nueva Sociedad*, núm. 158, 1998, pp. 173-184.
- RIGAUX, F., "Mission Impossible: La définition de la Minorité", *Revue Trimestrielle des droits de l'homme*, núm. 30, 1999, pp. 155-177.
- RUIZ VIEYTEZ, E. J., *La Protección jurídica de las minorías en la historia europea: (Siglo XVI-XX)*, Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto, Bilbao, 1998.
- *Las lenguas minoritarias de las Federación Rusa. Perspectivas para una ratificación de la Carta Europea de Lenguas Regionales y Minoritarias*, Documentos de Trabajo núm. 6, Ciemen-mercador, Barcelona, 2002.
 - *Minorías, Inmigración y democracia en Europa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.
 - (ed.), *Derechos humanos y diversidad. Nuevos desafíos para las sociedades plurales*, Alberdania, San Sebastián, 2008.
 - "Derechos humanos y minorías nacionales en el siglo XX", *Derechos y Libertades*, núm. 23, 2010, pp. 35-72.
- SCHUTTER, O. de, "European Union Legislation and the norms of the Framework Convention for the Protection of National Minorities", *Committee of Experts on issues relating to the protection of national minorities*, Estrasburgo, 2006.
- SMITH, D. J., y CORDELL, K., *Cultural Autonomy in Contemporary Europe*, Routledge, Londres, 2008.
- SKUTNABB-KANGAS, T., *Bilingualism or not: The education of Minorities*, Multilingual Matters, Clevedon, 1984.
- STUART MILL, J., *Del Gobierno representativo*, trad. M.C.C. de Iturbide, Tecnos, Madrid, 1985.
- *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, trad. C. Mellizo, Alianza Editorial, Madrid, 2001.
- SUKSI, M. (ed.), *Autonomy: Applications and Implications*, Kluwer Law International, La Haya, Países Bajos, 1998.
- TERRADAS SOBORIT, I., "La Contradicción entre identidad vivida e identificación jurídica-política", *Quaderns de L'Institut Català d'Antropologia*, Núm. 20, 2004, pp. 63-79.
- THOMAS, Jean, VV. AA., "Statement on race", *Four Statements on the Race Question*, UNESCO, París, 1969.
- TURTON, D., *Identidades culturales y minorías étnicas en Europa*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2001.

- VERSTICHEL, A., "Elaborating a Catalogue of Best Practices of effective participation of National Minorities: Review of the Opinions of the Advisory Committee regarding article 15 of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities", *European Yearbook of Minority Issues*, vol. 2, 2002/3, pp.165-195.
- VV. AA., *La protección internacional de las minorías*, Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2001.
- ZAPATA-BARRERO, R., "La ciudadanía en contextos de multiculturalidad: procesos de cambios de paradigmas", *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, Universidad de Granada, núm. 37, 2003, pp. 173-200.

ELOISA GONZÁLEZ HIDALGO
Hegoa-Universidad País Vasco
Avda. Lehendakari Aguirre, 81
Área de investigación
48015 Bilbao
e-mail: eloisa3@gmail.com

EDUARDO J. RUIZ VIEYTEZ
Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe
Universidad de Deusto
Avda. Universidades, 24
48007 Bilbao
e-mail: ejruiz@deusto.es